

# **LA MODERNIZACIÓN DEL CAMPO Y LA GLOBALIZACIÓN ECONÓMICA**

ARTURO BONILLA, JOSÉ LUIS CALVA, MARIO CAMBEROS,  
LUCIANO CONCEIRO, CARLOS CORTEZ, FEDERICO CRUZ,  
MICHELLE CHAUVET, ADOLFO CHÁVEZ, EMILIO DE LA FUENTE,  
CARMEN DEL VALLE, ROBERTO S. DIEGO QUINTANA,  
MANUEL A. GÓMEZ, JOSÉ ENRIQUE GONZÁLEZ, ARTURO LEÓN,  
HERIBERTO LÓPEZ, SILVIA MILLÁN, ARTURO ORTIZ,  
CARLOS QUINTANILLA, JOSÉ ANTONIO ROLDÁN,  
RITA SCHWENTESIUS, FELIPE TORRES, YOLANDA TRÁPAGA,  
FELIPE ZERMEÑO

■  
EULALIA PEÑA TORRES Y EMILIO ROMERO POLANCO  
(COMPILADORES Y COORDINADORES)



COLECCIÓN: LA ESTRUCTURA ECONÓMICA  
Y SOCIAL DE MÉXICO



INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS

# LA MODERNIZACIÓN DEL CAMPO Y LA GLOBALIZACIÓN ECONÓMICA

EULALIA PEÑA TORRES  
EMILIO ROMERO POLANCO  
(*coordinadores*)

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

## UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Dr. José Sarukhán Kérmez

*Rector*

Dr. Jaime Martuscelli Quintana

*Secretario General*

Dr. Humberto Muñoz García

*Coordinador de Humanidades*

## INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS

Dra. Alicia Girón

*Directora*

Lic. Bernardo Olmedo Carranza

*Secretario Académico*

Lic. Roberto Guerra Milligan

*Secretario Técnico*

María Dolores de la Peña

*Jefa del Departamento de Ediciones*

Edición al cuidado de Presentación Pinero

© Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM

Primera edición: 1995

Derechos reservados conforme a la ley

Impreso y hecho en México

*Printed and made in Mexico*

ISBN 968-36-4764-2

# ÍNDICE

PRESENTACIÓN, <i>por</i> ALICIA GIRÓN	7
INTRODUCCIÓN, <i>por</i> EULALIA PEÑA y EMILIO ROMERO	9
 I. BALANCE GENERAL DE LA POLÍTICA ECONÓMICA DEL CAMPO MEXICANO	
El artículo 27 constitucional y la Ley Agraria vigente, <i>por</i> CARLOS QUINTANILLA YERENA	15
Saldos negativos de la nueva estructura agraria. El caso de la comunidad de San Juan de Guadalupe, S. L. P., <i>por</i> JOSÉ ENRIQUE GONZÁLEZ RUIZ	25
La agricultura empresarial moderna de Sinaloa, los jornaleros del campo. Artículo 27 constitucional, autonomía regional, <i>por</i> SILVIA MILLÁN ECHEAGARAY	50
Globalización, neoliberalismo y el campo mexicano: mitos y realidades, <i>por</i> ROBERTO S. DIEGO QUINTANA	77
 II. DESARROLLO RURAL Y MOVIMIENTO CAMPESINO	
Globalización económica, desarrollo rural y movimiento campesino, <i>por</i> LUCIANO CONCHEIRO BÓRQUEZ, ARTURO LEÓN LÓPEZ y CARLOS CORTEZ RUIZ	99
Regionalización de las zonas socialmente críticas. Un estudio comparativo, 1967-1990, <i>por</i> JOSÉ ANTONIO ROLDÁN AMARO y ADOLFO CHÁVEZ VILLASANA	136
Pobreza y desempleo en regiones agrícolas de Sonora: tendencias recientes y perspectivas, <i>por</i> MARIO CAMBEROS CASTRO	161
Saldos y perspectivas de la política agraria y de modernización educativa en la globalización económica, 1988-1994, <i>por</i> EMILIO DE LA FUENTE	174
Desarrollo rural y movimiento campesino, <i>por</i> EULALIA PEÑA TORRES	195



### III. TRATADO DE LIBRE COMERCIO: INTERNACIONALIZACIÓN Y COMPETITIVIDAD DEL SECTOR AGROPECUARIO Y AGROINDUSTRIAL

La conformación de la nueva agricultura mundial. El TLC y la Ronda Uruguay del GATT, <i>por</i> HERIBERTO LÓPEZ ORTIZ	201
La importancia de los estudios por sistema-producto y la propuesta del CIESTAAM-CHAPINGO para mejorar la microeconomía de la agricultura, <i>por</i> MANUEL A. GÓMEZ CRUZ, RITA SCHWENTE-SIUS RINDERMAN y JOSÉ LUIS CALVA TÉLLEZ	223
Los retos del sector agropecuario frente al Tratado de Libre Comercio, <i>por</i> ARTURO ORTIZ WADGYMAR	230

### IV. ESTRUCTURA Y TENDENCIAS ECONÓMICAS DEL SECTOR PRIMARIO

México: crisis agrícola y modelo de desarrollo, <i>por</i> FELIPE ZERMEÑO	235
La ganadería mexicana: tiempo de crisis, <i>por</i> MICHELLE CHAUVET	254
La crisis estructural de la economía mexicana y de la actividad pesquera, <i>por</i> FEDERICO CRUZ CASTELLANOS	262
Estructura y tendencias económicas del sector primario, <i>por</i> EMILIO ROMERO POLANCO	279

### V. CAMBIO TECNOLÓGICO, RECURSOS NATURALES Y ECOLOGÍA

Políticas agropecuarias y recursos naturales, <i>por</i> YOLANDA TRÁPAGA DELFÍN	287
La agricultura orgánica, la globalización y las reformas internas al campo, <i>por</i> FELIPE TORRES TORRES	299
La innovación tecnológica en la modernización de la agricultura mexicana, <i>por</i> CARMEN DEL VALLE	319
Cambios tecnológicos en la agricultura: biotecnología y agricultura orgánica, <i>por</i> ARTURO BONILLA	332

## PRESENTACIÓN

El presente libro incluye las ponencias presentadas en el del XIV Seminario de Economía Agrícola del Tercer Mundo. La larga y rica tradición de este seminario anual se nutre con la participación y los aportes de distinguidos especialistas nacionales y extranjeros, atentos a la dinámica y a la problemática actual de la producción primaria y el desarrollo rural de México y el mundo. En esta ocasión el interés se centró en la elaboración de análisis críticos y a la vez propositivos en torno a los cambios ocurridos durante los últimos años en el sector rural mexicano a la luz del proceso de modernización y globalización económica en que está inmerso nuestro país. El interés y la riqueza analítica de los trabajos radica no sólo en su actualidad y la calidad académica de sus autores, sino también en la diversidad temática y en la pluralidad de los puntos de vista expresados.

Más allá de los distintos matices teóricos y analíticos o de los enfoques en ocasiones disímbolos, los trabajos presentados en el Seminario muestran un consenso básico en torno a la importancia estratégica del sector agropecuario y rural para la construcción de un proyecto de desarrollo nacional sostenido, equilibrado y democrático.

Me complace entregar a los lectores este libro, el cual continúa la ya larga tradición institucional de editar las memorias del Seminario de Economía Agrícola del Tercer Mundo, con la seguridad de que su calidad académica y su actualidad temática permitirán enriquecer el debate nacional sobre el futuro del campo mexicano.

ALICIA GIRÓN  
*Directora del IIEC*



## INTRODUCCIÓN

El momento en que se realiza el XIV Seminario de Economía Agrícola del Tercer Mundo es muy significativo para México. Después de doce años de políticas contraccionistas para el sector agropecuario y forestal es necesario reflexionar sobre la conveniencia de continuar con un modelo de desarrollo que sacrifica las condiciones de vida de millones de mexicanos.

La formulación y el impulso de un modelo de desarrollo que tenga como eje central el complejo agroalimentario entraña un cambio en toda la política económica orientado hacia una mejor distribución social, sectorial y regional de la producción y el ingreso, con objeto de alcanzar la autosuficiencia alimentaria. La condición estará dada por el resurgimiento de la agricultura, y el mejoramiento del empleo productivo.

Es por ello que el XIV Seminario buscó, mediante la participación de distinguidos estudiosos y especialistas del campo mexicano, contribuir al debate de uno de los más graves problemas y retos a que se enfrenta el sector agroalimentario nacional, analizando de manera crítica y propositiva los resultados del actual proceso de “modernización” del sector primario nacional. En este volumen se ofrece al lector una selección de las ponencias presentadas.

En el primer capítulo, titulado “Balance general de la política económica del campo mexicano”, se presenta un debate de las implicaciones de la política económica en el campo mexicano en contraste con la cuestión legal y jurídica de la última modificación al artículo 27 constitucional que deja fuera el reparto agrario, lo que invita a toda persona que se interese en el sector a establecer las premisas que contribuyan en la praxis, a resolver problemas sociales mediante procedimientos de carácter administrativo y jurisdiccional.

El segundo, “Desarrollo rural y movimiento campesino”, integra trabajos en los que se analiza la participación del gobierno, que aún no

ha entendido la importancia de dar el máximo apoyo a los programas de capacitación de la población rural, pues de lo contrario el país no podrá encarar el reto en el que ya está incluido. ¿Cuál? El proceso de globalización.

El capítulo iii referente al “Tratado de Libre Comercio: internacionalización y competitividad del sector agropecuario y agroindustrial”, analiza la dinámica que exige el Tratado de Libre Comercio de América del Norte y todas las adversidades a las que el país se enfrentaría de no atender debidamente al sector agroalimentario, pues los efectos del TLC son más graves en la producción de granos porque, en primer lugar, más de tres millones de familias campesinas dependen de esa actividad; en segundo, los efectos de la severa reducción de las cosechas de granos se proyectan en las demás ramas, y en tercer lugar, por la importancia de los cultivos básicos en la seguridad alimentaria y la soberanía nacional.

En el capítulo iv, “Estructura y tendencias económicas del sector primario”, se presenta un panorama general del sector primario nacional. Se analizan las crisis en la ganadería, los productos lácteos, y el sector pesquero, entre otros. En ellos se evidencia la ruptura e hibridación en ellos y de estos mismos con el resto de las actividades agropecuarias y agroindustriales, así como de los agentes de comercialización de los productos del campo, situación que no es nada favorable para todo el sector ya que a causa del proceso de globalización en el que el país ya está inmerso las probabilidades de competir en el mercado externo son reducidas y sin forma de cubrir el mercado interno.

En el capítulo v, “Cambio tecnológico, recursos naturales y ecología”, se presenta el avance tecnológico aplicable al sector en estudio, además de dar algunas alternativas, destacándose una política tecnológica diferencial así como la conducción del cambio técnico en forma descentralizada.

Así, en las cinco mesas de trabajo que conformaron el XIV Seminario de Economía Agrícola, celebrado del 24 al 28 de octubre de 1994 en el Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, se discutieron ampliamente los trabajos que aquí se presentan y se puso de manifiesto que en este momento están dadas ya muchas de las condiciones objetivas y subjetivas para elaborar e instrumentar un plan nacional que permita obtener, en la práctica, el desarrollo rural e integral

del país. Por último agradecemos todo el apoyo brindado, en su momento, por el personal del Instituto, así como la valiosa colaboración de Teresa Cienfuegos, pasante de la carrera de economía, durante el Seminario y después en la concentración, captura e impresión de la presente memoria.

EULALIA PEÑA TORRES  
EMILIO ROMERO POLANCO





# **I. BALANCE GENERAL DE LA POLÍTICA ECONÓMICA DEL CAMPO MEXICANO**



## EL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL Y LA LEY AGRARIA VIGENTE

Carlos Quintanilla Yerena\*

### A. ANTECEDENTES

La primera Ley Agraria que se expide en plena época revolucionaria es la del 6 de enero de 1915, promulgada por Venustiano Carranza en el puerto de Veracruz y cuyo autor principal es Luis Cabrera. Al aprobarse la Constitución de 1917 quedó implícito en el artículo 27 lo concerniente a esta rama del derecho social; asimismo se emiten reglamentos, circulares, códigos, etc., que culminarán en 1971 con la Ley Federal de Reforma Agraria.

En teoría, la Reforma Agraria en México debe cumplir con tres etapas en favor del campesino: el reparto de tierras, la organización del campesino y la producción del campo mexicano. Algunas de éstas han ocurrido de forma paralela en la realidad, con lo que la Ley Federal de Reforma Agraria ha cumplido su cometido, dando cabida para que el 6 de enero de 1992 se promulgaran las modificaciones al artículo 27 constitucional que en su punto principal dan por concluido el reparto agrario, quedando éste solamente en las páginas de la historia del derecho mexicano y programándose los casos de rezago por medio de la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA). Ésta cumple con seis atribuciones, independientemente del rezago que se prevé en el artículo 3º transitorio de las modificaciones al 27 constitucional.

*Primera.* Ordena al ejidatario con excedentes de tierra la enajenación correspondiente dentro de un año, contado a partir de la notificación (artículo 47 de la Ley Agraria).

*Segunda.* En relación con la primera atribución, la Secretaría fraccionará los excedentes en caso de que el ejidatario no dé cumplimiento y enajenará los derechos correspondientes al mejor postor, entre los

\* Licenciado en derecho por la Universidad Autónoma de Nuevo León. Especialidad en derecho social y doctorado en derecho por la UNAM.

miembros del núcleo de población, respetando los derechos de preferencia que establece el artículo 80 de la Ley, es decir, ejidatarios, avellanados y otros.

*Tercera.* Cuando las sociedades propietarias de tierras agrícolas, ganaderas o forestales rebasen los límites de la extensión de tierra permitida por la Ley, la Secretaría, previa audiencia, ordenará a la sociedad, al igual que en el caso anterior, para que enajene los excedentes o regularice la situación.

De no acatar lo anterior, la Secretaría seleccionará discrecionalmente las tierras que deban enajenarse y notificará a la autoridad estatal correspondiente para que aplique el procedimiento (art. 132, L. A.), previamente establecido en la entidad de que se trate. De acuerdo con lo dispuesto en la parte final del párrafo segundo de la fracción XVII del artículo 27 constitucional (art. 124, L. A.).

*Cuarta:* La expropiación por causa de utilidad pública de terrenos ejidales comunales y formas derivadas de tenencia de la tierra se seguirá tramitando ante la SRA con la intervención de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales (CABIN), culminando con el decreto presidencial que deberá publicarse en el *Diario Oficial de la Federación* (art. 94, L. A.).

*Quinta:* Las operaciones de deslinde necesarias se harán directamente o por conducto de la persona que designe la SRA, publicándose en el *Diario Oficial de la Federación* y en el periódico o gaceta del gobierno del estado donde se efectuara. El propietario tendrá un plazo de 30 días hábiles para exponer lo que a su derecho convenga.

Una vez recibida la documentación de las operaciones de deslinde, la Secretaría estudiará la parte técnica topográfica y la titulación, resolviendo posteriormente en sentido positivo o negativo respecto a su carácter nacional (art. 160, L. A.).

*Sexta.* La SRA estará facultada para enajenar a título oneroso, fuera de subasta, terrenos nacionales a los particulares, dedicados a la actividad agropecuaria, de acuerdo con el valor que fije el Comité Técnico de Valuación de la propia Secretaría. En los terrenos considerados turísticos, urbanos, industriales o de otra índole no agropecuaria, la SRA igualmente estará facultada para enajenarlos de acuerdo con el valor comercial que determine la CABIN. Los dos supuestos anteriores procederán siempre y cuando los terrenos no se requieran para el ser-

vicio de las dependencias y entidades federales, estatales o municipales y su utilización prevista no sea contraria a la vocación de las tierras (art. 161, L. A.).

El nuevo marco jurídico se conoce poco —quizá por quienes en la praxis están involucrados en la materia, entre los que no se puede incluir en este momento a los abogados litigantes o postulantes, aun tratándose de despachos de renombre—, no obstante que 49% del territorio nacional corresponde a tierra de tipo social, es decir, ejidos, comunidades y nuevos centros de población, y en proceso 5% más, en promedio, que está pasando a una de estas modalidades con los casos tratados dentro del rezago agrario mencionado.

## B. ACTUALIDAD

Se requiere hacer un estudio evaluatorio de la situación actual del campo mexicano, estableciendo un diálogo permanente y constante con los distintos grupos sociales del medio rural, principalmente de carácter educativo-tecnológico y jurídico, para saber cuál ha sido la penetración de la ley vigente y estar seguros de sus alcances:

- El minifundio se caracteriza porque la producción de la tierra no alcanza para sustentar a sus poseedores y sólo se supera por la ampliación de la superficie o por el incremento a la productividad.

- Los programas como el de Certificación de Derechos Ejidales (Procede) obedecen a políticas presidenciales para llevar al campo la ratificación de las formas de tenencia de la tierra establecidas en la Constitución y que de esta manera los campesinos tengan seguridad mediante un documento que acredita que en lo personal poseen derechos sobre una superficie determinada que puede ser enajenada, arrendada, o formar parte de una sociedad mercantil, o bien continuar trabajando en lo personal. Durante la vigencia de la Ley anterior sólo se contaba con un certificado, documento que acreditaba un derecho agrario *sui generis* sobre el ejido, sin que fuera posible hacer ninguna operación como en la actualidad.

- En un informe del presidente del Tribunal Superior Agrario se dio a conocer que en los dos años de vida de ese órgano jurisdiccional se habían conocido 3 222 asuntos de tierras, de los cuales 46% resultó

positivo y 53.5% negativo. Con 1 126 059 hectáreas concedidas a 70 825 solicitantes derechosos.<sup>1</sup>

En el deber ser, lo normativo viene después de lo fáctico; en la Ley Agraria se dan los dos procesos, es decir, por una parte se regula lo que ya se había convertido en costumbre, como el arrendamiento ilegal de parcelas por ejidatarios, y por otra se establecen nuevas modalidades normativas a las que el sector campesino debe ajustarse dentro de un marco de libertad de decisión que él mismo no esperaba y que tiene varios objetivos, entre otros desarraigar paulatinamente el espíritu paternalista y reducir, por ende, la participación de seudolíderes, lo que forma parte de una nueva cultura agraria.

### C. EJIDO

En su antecedente directo en las leyes novohispanas, el ejido equivale a la tierra común de una población determinada; a su vez, la comunidad se origina en el *calpulli* de los aztecas. Posterior a la Revolución mexicana de 1910-1917, se entiende al ejido como una institución creada por el derecho mexicano, se le admite como persona moral y a su propiedad se le reconoce el carácter de social, segregada de la tutela de la nación.

Se acredita la existencia plena de un ejido con la Resolución Presidencial debidamente publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de acuerdo con la legislación anterior y con sentencia del Tribunal Agrario según la Ley Agraria vigente; plano definitivo (artículo 22 del Reglamento de la Ley Agraria) debidamente autorizado y por último el acta de ejecución.

*De los sujetos de derecho agrario.* Los sujetos agrarios, conforme a la Ley Agraria, son los ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios o de comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avecindados y jornaleros agrícolas (art. 135, L. A.) y define como ejidatarios a los hombres y las mujeres que son titulares de derechos ejidales (art. 12, L. A.).

<sup>1</sup> *Excélsior*, 14 de julio de 1994, p. 18A.

### *Cómo ser ejidatario*

Para ser ejidatario o adquirir dicha calidad se requiere *ser mexicano*, mayor de edad o de cualquier edad si tiene familia a su cargo o se trate de heredero de ejidatario; también se requiere ser *avecindado* del ejido correspondiente, a menos que sea el heredero de un derecho, a diferencia de lo que establecía la Ley Federal de Reforma Agraria, dentro de los requisitos para obtener *unidad de dotación*. En el texto de dicha Ley no se expresaban requisitos específicos para ser ejidatario ni lo definía ( artículos 72 y 200 de la Ley Federal de Reforma Agraria); deberían ser mayores de 16 años o de cualquier edad si tenían familia a su cargo, mas no incluía a menores que quedaran huérfanos de ambos padres, como lo establece la Ley Agraria. Asimismo, preveía residir en el poblado por lo menos seis meses antes de la solicitud, no haber sido reconocido como ejidatario en ninguna otra resolución dotatoria de tierras y otras, a diferencia de la Ley actual que prevé que no deben tener más de 5% del total de la superficie del ejido (art. 47, L. A.).

### *Cómo se acredita un ejidatario*

1] Con el certificado de derechos agrarios expedido por autoridad competente (Registro Agrario Nacional);

2] Con el certificado parcelario o de derechos comunes, y

3] Con la sentencia que haya causado estado o resolución relativa del Tribunal Agrario (art. 16, L. A.).

El máximo órgano interno del ejido es la Asamblea (art. 27 constitucional, fracción VII, y art. 22, L. A.), en la que participan todos los ejidatarios y que anteriormente se denominaba Asamblea General de Ejidatarios (art. 22, L. F. R. A.), sin que existiera, *contrario sensu*, otra con carácter de particular (en el art. 27, fracción VII, los párrafos cuarto y sexto se contradicen: *asamblea de ejidatarios y asamblea general*, respectivamente).

### *Órganos de representación*

Además de la Asamblea de Ejidatarios, se consideran como órganos de representación internos al Comisariado Ejidal y al Consejo de Vi-



gilancia. El primero se integra por un Presidente, un Secretario y un Tesorero, electos por asamblea, al igual que sus respectivos suplentes, y el segundo, por un Presidente y dos secretarios, electos de la misma manera y, a diferencia de lo previsto en la Ley anterior, no pueden ser reelectos para ningún cargo al finiquitar el periodo de tres años (arts. 21 y 34 al 41, L. A.).

#### D. ENAJENACIÓN

Uno de los temas más controvertidos por la opinión pública a la luz de la Ley Agraria vigente es la enajenación de los derechos parcelarios. Ésta es una figura que no se consideraba en las leyes y códigos anteriores; sin embargo, se dice que la costumbre en muchos ejidos ha sido la de enajenar los derechos que se tienen sobre la parcela, lo que ha permitido ventas clandestinas que, por lo mismo, no se realizan a un precio comercial o más justo. Actualmente la Ley prevé que el precio de la unidad sobre la cual se van a enajenar los derechos parcelarios sea el comercial, lo cual redundará en el aumento del valor de la superficie que, siendo particular de origen, colinde con cualquier ejido.

En primer término, debe estar aprobado el dominio pleno (arts. 23, fracc. IX, 56 al 62, 82 y 84, L. A. [candados]) sobre todas y cada una de las parcelas del ejido. Por medio del Procede —en el que intervienen la Procuraduría Agraria, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), el Registro Agrario Nacional y un fedatario público, asistiendo a las Asambleas de anuencia previa y de consolidación del dominio pleno—, una vez terminado este proceso administrativo, el Registro Agrario Nacional expide el certificado correspondiente en cuyo reverso se imprime el plano que coincida con la parcela o el solar urbano, en su caso, trátese de ejidatarios o avecindados.

Una vez que posee este documento, el ejidatario está en posibilidad de enajenar sus derechos parcelarios, para lo que se inicia otro procedimiento administrativo que respeta un orden de preferencias (arts. 80 y 83, párrafo segundo, L. A.): ejidatarios, avecindados y otros. Para efectuar dicha enajenación deben estar de conformidad la cónyuge y los hijos mayores de edad (art. 80, L. A.), pues gozan del derecho “del tanto”. Además de los familiares del enajenante, gozan de este dere-

cho, las personas que hayan trabajado la parcela por más de un año, los ejidatarios, los avecindados y el núcleo de población ejidal, en ese orden (art. 84, L. A.), quienes cuentan con un término de 30 días naturales a partir de la notificación para anular la venta en caso de estar inconformes. La enajenación puede ser parcial o total, se realiza ante dos testigos (art. 80, párrafo segundo, L. A.) y se notifica al Registro Agrario Nacional, quedando asentada además en el libro del ejido.

Como se ha mencionado, ningún ejidatario podrá ser titular de más tierras que el equivalente a 5% de las del ejido de que se trate y como consecuencia lógica no puede exceder de la superficie que la Constitución establece para la pequeña propiedad (art. 27 constitucional, fracción VII, y art. 47, L. A.).

“Los miembros del comisariado ejidal que se encuentren en funciones, estarán incapacitados para adquirir tierras u otros derechos ejidales excepto por herencia” (art. 30, L. A.).

El artículo 27, en su fracción VII señala lo siguiente:

“La Ley con respecto a la voluntad de los ejidatarios y comuneros para adoptar las condiciones que más les convengan en el aprovechamiento de sus recursos productivos, regulará el ejercicio de los derechos de los comuneros sobre la tierra y de cada ejidatario sobre su parcela. Asimismo establecerá los procedimientos por los cuales ejidatarios y comuneros podrán asociarse entre sí, con el Estado o con terceros y otorgar el uso de sus tierras; y, tratándose de ejidatarios *transmitir sus derechos parcelarios* entre los miembros de los núcleos de población; igualmente fijará los requisitos y procedimientos conforme a los cuales la asamblea ejidal otorgará al ejidatario el dominio sobre su parcela. En caso de enajenación de parcelas se respetará el derecho de preferencia que prevea la Ley.”

En este caso la Constitución le concede facultades a la asamblea para que otorgue al ejidatario miembro del mismo ejido el dominio sobre su parcela, lo cual constituye un acto jurídico administrativo, pese a que la asamblea ejidal sólo es un órgano interno, ciertamente el máximo, pero no es una autoridad que dependa directamente del Estado. Sea que pueda considerarse para estos efectos una delegación de funciones a través de ella, o que esta delegación exista en forma tácita, lo cierto es que estamos frente a un acto administrativo que tiene consecuencias que benefician al ejidatario, puesto que se le ratifica en su patrimonio familiar.

## E. AUTONOMÍA DEL DERECHO AGRARIO

*Definición:* “Es el conjunto de normas jurídicas que regulan la tenencia de la tierra, su usufructo y su producción, de cualquier carácter que sean, en el medio rural”.<sup>2</sup>

Doctrinariamente con la Ley Agraria vigente se debilita la autonomía del derecho agrario respecto de otros, apoyándose en la legislación civil federal y, en su caso, en la Ley General de Sociedades Mercantiles; de Asentamientos Humanos; de Equilibrio Ecológico y de Protección al Ambiente; de Planeación; de Bienes Nacionales; Reglamento de Colonias Agrícolas y Ganaderas (véanse los artículos 2º, 8º, 10º, 62, 75, fracción v, párrafo primero, 89, 162 y 8º transitorio de la L. A.) según la rama de que se trate. Queda claro que estas materias y otras son supletorias, es decir, para aplicarlas en los casos no previstos en la Ley Agraria. Visto con otro enfoque, muy optimista por cierto, serán muy aislados los casos en que se acuda a estas materias y que sirven para complementar al derecho agrario.

*Derecho penal.* En cuanto al derecho penal se refiere, la Ley Agraria considera sólo en la fracción x del artículo 136 la posibilidad de correlación, por lo que es lamentable que los actos ilícitos cometidos por miembros de los órganos de representación interna se libren de la acción de la justicia debido al desconocimiento sobre la materia de las autoridades del fuero común.

## F. CUESTIONES NO PREVISTAS EN LA LEY AGRARIA

- No existe procedimiento para la “recomendación” del Procurador Agrario (arts. 136, fracción iv, L. A., y 4º, fracción vi, del Reglamento de la Procuraduría Agraria).

- La Ley Agraria no prevé el mínimo de superficie para constituir un ejido; como consecuencia, en caso de división ejidal surge la pregunta: ¿cuál es la superficie mínima de que podrá disponer cada uno?

<sup>2</sup> Véase el artículo del autor en *Excelsior*, 30 de agosto de 1992, p. 29-A.

- En el artículo 27 constitucional, fracción xv y 122 de la Ley Agraria, si bien se expresa que “la superficie de las tierras que a partir de su estado natural hubiere sido mejorada con obras de riego, drenaje, nivelación o cualesquiera otras, ejecutadas por sus dueños o poseedores” no se refiere a si esa superficie continuará computándose conforme a la clase o coeficiente de agostadero anteriores a la mejora, es decir, no se prevé que una vez dada esta circunstancia al vender dicho propietario o al transmitir el poseedor derechos a un tercero se continuará considerando como pequeña propiedad.

- El artículo 129 de la Ley Agraria expresa que ningún individuo, ya sea directamente o por medio de una sociedad, podrá detentar más acciones o partes sociales de serie T, ya sea de una o varias sociedades emisoras, que las que equivalgan a la extensión de la pequeña propiedad (100-00-00 hectáreas de riego o su equivalente).

No está previsto cuántos miembros de una familia pueden entrar a una sociedad de tipo T, y qué requisitos debe reunir cada uno de dichos miembros en este supuesto; ello podría provocar la concentración de tierras en unas cuantas familias.

#### G. HACIA UN CÓDIGO AGRARIO Y OTRO DE PROCEDIMIENTOS AGRARIOS

Con la vigencia de la Ley Agraria se ha iniciado una etapa de transformación que invita al jurista y al legislador a establecer premisas que lleven, en la praxis, a resolver problemas sociales con procedimientos administrativos y jurisdiccionales, los cuales deben ser cada vez más específicos, por lo que se hace necesaria la creación de un Código Agrario y otro de Procedimientos Agrarios, es decir hay que separar la parte adjetiva y la sustantiva de la Ley Agraria.

#### COROLARIO

El estudio del derecho agrario exige una actitud anímica muy especial del jurista y del investigador; creo que si no se ama la tierra y si no nos emocionan sus encantos, si no nos apasionan los misterios de los pro-

cesos biológicos, es decir, si no comprendemos el sentido íntimo de la vida del campo, será muy difícil y resultará sin calor el estudio de los problemas agrarios.

No es fácil en una participación como ésta aceptar preguntas que no coadyuven a una verdadera propuesta para atender mejor los problemas sociales, de suerte que se conviertan en verdaderas soluciones para las tareas posibles en senderos claros que conduzcan a la superación y a una vida más decorosa de los campesinos mexicanos.

# SALDOS NEGATIVOS DE LA NUEVA ESTRUCTURA AGRARIA. EL CASO DE LA COMUNIDAD DE SAN JUAN DE GUADALUPE, S. L. P.

**José Enrique González Ruiz\***

Los predios que el gobierno ceda a comunidades o individuos no son enajenables ni pueden gravarse en forma alguna, siendo nulos todos los contratos que tiendan a contrariar esta disposición.\*\*

## ¿ES LEGÍTIMA LA REFORMA SALINISTA AL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL?

El tema de la legalidad está plagado de dificultades por su carácter opinable. Quien lleva a cabo un acto desde el poder, regularmente lo viste de “legal” y tiene la posibilidad de construir un discurso que refuerce tal postura: primero serán las autoridades las que lo “legalicen”, y luego los jueces lo convalidarán. Eso ocurre actualmente con las modificaciones que el gobierno de Carlos Salinas de Gortari introdujo en el artículo 27 constitucional, que fue uno de los pilares de la política oficial por casi 80 años (cuando menos desde la Ley del 6 de enero de 1915 dictada por Venustiano Carranza).

Por ello, más que la legalidad estricta y su efectiva aplicación, vale la pena cuestionar la legitimidad. ¿Puede un gobierno cambiar las decisiones políticas fundamentales de una Constitución sin el mandato expreso del pueblo que es el titular originario de la soberanía?

Recordemos que Salinas de Gortari no anunció en su campaña electoral que privatizaría, entre otros renglones, el campo mexicano. Independientemente de que hubiese sido cierto que triunfó en los comicios del 6 de julio de 1988, ejerció la Presidencia de la República y

\* Investigador del Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.

\*\* Artículo 14 de la Ley Agraria de la Convención, dada a conocer el 25 de octubre de 1915.

transformó el régimen jurídico del agro de forma sustancial. ¿Actuó legítimamente?

En nuestro concepto no, por lo siguiente:

1] En la democracia representativa, que es la que formalmente existe en México por disposición constitucional, los funcionarios públicos son mandatarios del pueblo.

2] Tratándose de puestos de elección, los votantes otorgan un mandato cuando sufragan y no un cheque en blanco.

3] Los términos de ese mandato son los del programa del candidato, que son los que el votante aprueba.

4] Ningún mandatario puede exceder los términos del mandato que se le ha conferido.

5] En otro orden de ideas, las decisiones políticas fundamentales de una Constitución sólo pueden ser modificadas por el Constituyente Permanente (como se conoce al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los estados cuando actúan unificadamente) si existe un mandato popular expreso.

Por ello, Salinas no estaba legitimado para establecer nuevas reglas para la propiedad en el campo, sobre todo porque ello implicó poner en el mercado la mitad del territorio nacional.

## LOS CAMBIOS ESENCIALES

Según la Procuraduría Agraria fueron siete las transformaciones fundamentales que Salinas introdujo en la nueva normatividad agraria:

1] Declaró el fin del reparto agrario y el combate intensivo al rezago agrario.

2] Reconoció de modo explícito la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales.

3] Dio seguridad plena a las tres formas de propiedad rural: pública, privada y social.

4] Estableció la autonomía respecto a la vida interna de ejidos y comunidades.

5] Reconoció a los sujetos de derecho agrario.

6] Permitió la formación de sociedades civiles o mercantiles en el agro.



7] Creó medios para la procuración e impartición de una justicia agraria ágil y expedita.<sup>1</sup>

Por su parte, Gonzalo Armienta Calderón, quien fungió como magistrado del Tribunal Superior Agrario (una de las “innovaciones” de la estructura adoptada a partir de las reformas de 1992), estima que los rasgos más sobresalientes del anterior artículo 27 constitucional fueron:

1] Limitaba a las instituciones de beneficencia y a las sociedades civiles la adquisición de propiedad rural.

2] Prohibía a las sociedades mercantiles por acciones la adquisición o administración de fincas rústicas, con fines agrícolas.

3] Nulificó los despojos de tierras sufridos por campesinos con motivo de la aplicación de leyes anteriores.

4] Ordenó la restitución de las tierras y aguas a los núcleos de población que hubiesen sido despojados de ellas.

5] Ordenó la dotación de tierras y aguas a quienes carecían de ellas, tomándolas de los latifundios que se hubiesen expropiado “respetando la pequeña propiedad en explotación”.

6] Previó la creación de nuevos centros de población rural.

7] Fijó límites a la propiedad rústica.

8] Fraccionó los latifundios.<sup>2</sup>

En concepto del mismo Armienta, los cambios introducidos a partir de enero de 1992 fueron éstos:

a] Se suprimió lo relativo a la A de nuevos centros de población AA, lo mismo que el derecho a la AA de tierras y aguas a los campesinos carentes de ellas.

b] Se A a las sociedades por acciones AA propiedades rurales en la “extensión que sea necesaria para el cumplimiento de su objeto”. Debido a ello, “se prevé la participación de extranjeros en tales sociedades”.

c] Se suprimió la prohibición a las corporaciones civiles de ser propietarias o administrar bienes raíces.

d] Se reconoció explícitamente la personalidad jurídica de los ejidos y comunidades, ordenando la protección de las tierras de los grupos indígenas. Aquéllos podrán asociarse entre sí, con el Estado o con

<sup>1</sup> Procuraduría Agraria, *Nueva legislación agraria*, Puebla, noviembre de 1993, pp. 10-11.

<sup>2</sup> “El artículo 27 constitucional, un nuevo concepto de la reforma agraria”, en *Pemex Lex*, núms. 71-72, mayo-junio de 1994, pp. 11-15.

terceros y otorgar el uso de sus tierras. Con ello, afirma Armienta, se canceló el estatuto de matices paternalistas que existía.

e] Se termina con la dotación de tierras y aguas y finalizan las funciones del Cuerpo Consultivo Agrario, las comisiones agrarias mixtas y los comités particulares ejecutivos.

f] Quedan prohibidos los latifundios. Se incentiva la producción, al reconocer las mejoras hechas al terreno y no considerar su extensión fuera de la ley.

g] Se da un año al propietario, a partir de la notificación que le haga la autoridad, para vender la tierra excedente.

h] Las controversias por límites o tenencia de la tierra son de jurisdicción federal, se crean tribunales y la Procuraduría Agraria (ésta es caracterizadas por Armienta como un “Ombudsman campesino, que seguramente actuará como protector público de una clase secularmente en desventaja socioeconómica, resguardándola de la avidez y desbordadas ambiciones de especuladores, intermediarios y agiotistas”).<sup>3</sup>

Una versión no oficial es la de Luciano Vela Gálvez, quien sintetiza así las modificaciones:

Se acabó el reparto de tierras porque, según se dice, ya no existen propiedades cuya superficie sea mayor a la fijada por la ley.

Las sociedades mercantiles pueden llegar a administrar y pueden adquirir hasta por veinticinco veces el tamaño de la pequeña propiedad, o sea 2 500 hectáreas de riego o su equivalente en tierras de temporal o de agostadero.

Las parcelas ejidales pueden venderse o rentarse a otros ejidatarios o a individuos que no lo sean. Legalmente existe la posibilidad de que veinte ejidatarios lleguen a ser dueños de todo un ejido.

Un ejido completo, si así lo desean sus miembros, puede transformarse en un conjunto de pequeñas propiedades. Incluso, uno o varios ejidatarios pueden optar por la pequeña propiedad, y en ese caso sus parcelas dejan de pertenecer al ejido.

Los ejidatarios pueden asociarse con particulares que aporten capitales para la producción.

El capital extranjero podrá participar en las sociedades mercantiles.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> *Ibid.*, pp. 11-12.

<sup>4</sup> “Las luchas campesinas en México y las reformas al artículo 27 constitucional”, en *Testimonios y Documentos, El Día*, 22 de junio de 1992, pp. 21-22.

### *Las razones del poder*

En el discurso que, a nombre de los poderes de la Unión, pronunció el entonces secretario de Desarrollo Urbano y Ecología, Patricio Chirinos Calero, en el aniversario 81 del Plan de San Luis, el 20 de noviembre de 1991,<sup>5</sup> se dio la versión oficial en estos términos:

#### NO HAY NACIÓN MODERNA, SIN CAMPO Y AGRICULTURA MODERNA

La reforma constitucional para modernizar al campo es una reforma histórica. El campo no puede seguir produciendo pobreza, inseguridad y desaliento. No hay nación desarrollada en el mundo, que para serlo no haya solucionado este problema. No hay nación moderna, sin campo ni agricultura modernas.

No hay que seguirnos autoengañando. Tenemos que avanzar. Tenemos que transformar al ejido. No desaparecerlo. Tenemos que terminar con la ficción del reparto, porque de no hacerlo tarde o temprano vamos a enfrentar a hermanos contra hermanos. Dejemos atrás la inconsecuencia y trabajemos en serio para solucionar el problema de los campesinos.

El Presidente de la República tiene razón. No podemos seguir con la situación actual. En el campo se está produciendo un cambio profundo y los campesinos no quieren ser más objeto de paternalismos corporativos populistas. Quieren libertad y decidir ellos mismos su propio destino.

No podemos admitir ya las propuestas burocratizantes y estatizantes que sólo han llevado mayor pobreza, desesperanza y pesimismo al campo. No podemos admitir que este problema sólo se pueda solucionar con el enfrentamiento o la catástrofe.

Hoy se oponen a la reforma: populismos burocráticos, que crecieron al amparo de políticas agotadas; fundamentalismos agrarios que quisieran que todo siga igual, para satisfacer ansias intelectuales de una justicia que nunca llega a quienes trabajan la tierra.

No es cierto que el Estado vaya a abandonar a los campesinos. No es cierto que les vaya a quitar las tierras. Esa es una falacia. Es el argumento de la desesperación, del oscurantismo y los infantilismos políticos. No hagamos caso de los argumentos de la amargura que esgrimen los nuevos reaccionarios del país. El ejido va a producir más y lo hará con más libertad y más justicia.

En realidad, las reformas en el campo forman parte de un proyecto más ambicioso del neoliberalismo: modificar al Estado, a fin de hacerlo funcional a las nuevas condiciones del capitalismo internacional.

<sup>5</sup> *Testimonios y Documentos, El Día*, 21 de noviembre de 1991, p. 24.

El Instituto Nacional de Solidaridad da la pauta, al informar que los factores externos que condicionan el cambio son los siguientes:

1] La revolución científica y tecnológica, que ha transformado los procesos productivos y la generación de ofertas políticas y económicas.

2] El nuevo mapa político internacional, donde ya no existe ningún contrapeso al poder de Estados Unidos, y en el cual las pugnas Este-Oeste fueron sustituidas por conflictos con expresiones de nacionalismo o regionalismo.

3] La globalización de la economía, que produjo la apertura de fronteras y la ampliación de los mercados tradicionales donde se movían los Estados-nación.

4] La formación de bloques económicos y de nuevos centros financieros mundiales, que obligan a dar viabilidad a proyectos económicos asociados.

Los hechos internos que presionaron al cambio del tipo de Estado, según la misma fuente, fueron:

1] El acelerado crecimiento demográfico del último cuarto de siglo (la población se duplica cada 35 años).

2] El vasto proceso de urbanización, que implicó que la mayor parte de los mexicanos vivan hoy en ciudades y no en el agro.

3] El agotamiento del modelo sustitutivo de importaciones.

4] La nueva articulación de las fuerzas sociales.

5] La persistencia de los rezagos.

Sin hacer mención de ningún elemento externo, Carlos Salinas define así su ideal de Estado:

[...] sano financieramente y comprometido con su tarea de regulador del mercado y promotor de inversión[...] que se coloca a la vanguardia para abatir la pobreza extrema y moderar la desigualdad entre regiones e individuos. Que se compromete con la protección de los derechos humanos, que encabeza la lucha por conservar y recuperar nuestros recursos naturales [...] que respeta y hace respetar al individuo, a sus comunidades y a sus organizaciones[...] que sirve y representa, que da respuesta al creciente pluralismo político y a la evidente diversidad social del México moderno.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Instituto Nacional de Solidaridad, "Reforma del Estado: el camino de los hechos", serie La Reforma del Estado, núm. 6, 1994, p. 14.

Entre los principales cambios introducidos en el Estado por el salinismo se mencionan los siguientes: *a*] las reformas constitucionales a los artículos 3º, 4º, 27, 102 130, y conexos; *b*] el redimensionamiento del sector público, la apertura externa y la reforma macroeconómica. De un Estado propietario, que distraía sus esfuerzos en financiar las ineficiencias de sus empresas, se pasó a un Estado coordinador. Así lo sintetizan:

En la actualidad, la fortaleza económica del Estado no se fundamenta en su tamaño ni en la propiedad productiva que posee (afirman que era propietario de 1 155 empresas, de las cuales no tiene ya ni un centenar), sino en su capacidad para crear, propiciar e inducir las condiciones de un nuevo desarrollo que dé base permanente al empleo y a la calidad de vida. Por consiguiente, la transformación estatal en lo económico reorienta su atención hacia la promoción, vigilancia, supervisión y coordinación de las actividades económicas.<sup>7</sup>

Uno de los ideólogos de ese cambio neoliberal, Arturo Warman, afirma:

Todo lo que recibía el Estado apenas alcanzaba para que no quebraran sus empresas, la mayor parte del gasto público se dedicaba a mantener el aparato empresarial del Estado mexicano y se presentaron bajas muy fuertes, muy acentuadas en la inversión social.

Reconoce Warman que el nuevo regulador es el mercado y que éste no tiene conciencia social, por lo que el Estado debe atender tal aspecto. De ahí el Programa Nacional de Solidaridad. Eso lo convierte, dicen, de Estado propietario en Estado servidor, “pero sin dejar de ser también en su función política esencial, un Estado rector”.<sup>8</sup>

Al referirse en concreto a las modificaciones al artículo 27 en materia de propiedad agraria, se menciona haber logrado dos cuestiones esenciales: la libertad y la justicia social:

Libertad, a través de fortalecer la autonomía, de los ejidos y comunidades para decidir las formas de organización, de convivencia económica social

<sup>7</sup> *Ibid.*, pp. 24-25.

<sup>8</sup> Insol, “Solidaridad y Reforma del Estado” (mimeo.), México, agosto de 1992, pp. 8-13.

y de asociación que más convengan a sus intereses, para superar la dependencia y el intervencionismo institucional y para lograr que la asamblea general del ejido, la comunidad y la organización de los poblados se consoliden como la instancia [*sic*] máxima de autoridad para la comunidad rural.

Justicia Social, mediante la organización de todos los habitantes del medio rural, ejidatarios y avecindados, para alcanzar a través de sus luchas y proyectos productivos y sociales, un nivel más alto de bienestar para sus familiares y comunidades, y darse, con su participación, certidumbre jurídica sobre la propiedad y uso de su patrimonio (la tierra).<sup>9</sup>

Si nos atenemos a la versión oficial, con el cambio al artículo 27 constitucional tendremos los siguientes beneficios:

- 1] Reconocimiento constitucional del ejido y la comunidad.
- 2] Libertad del ejidatario y el comunero para decidir el destino de su propiedad.
- 3] Posibilidad de asociarse, para la explotación de la tierra, con cualquier persona o sociedad, sea nacional o extranjera.
- 4] Logro de la competitividad, mediante el incremento de la productividad. Con ello el progreso llegará al campo.

## LA NUEVA LEY AGRARIA

Para reglamentar el nuevo texto del artículo 27 constitucional se emitió una Ley Agraria, que sustituyó a la Federal de Reforma Agraria. En la iniciativa de aquélla, Carlos Salinas de Gortari hizo referencia a los antecedentes de su propuesta:

1] Los “Diez puntos para la libertad y la justicia en el Campo” que él anunció el 14 de noviembre de 1991.

2] El manifiesto de 1 de diciembre de 1991, firmado por 268 organizaciones.

3] La reunión del 6 de enero de 1992, en el puerto de Veracruz, a la que asistieron más de mil delegados de organizaciones campesinas.

Y menciona los siguientes como los aspectos más relevantes de su Ley Agraria:

<sup>9</sup> Insol, *Marco legal*, serie La Reforma Campesina, núm. 1, enero de 1994.

a) Para dar libertad a los productores del campo, la asamblea, el comisariado y el consejo de vigilancia ya no se consideran autoridades, sino representantes y ejecutores. La asamblea es el órgano supremo, por lo que decide los asuntos de mayor relevancia, el comisariado administra los bienes del núcleo, en representación de él, y el consejo de vigilancia fiscaliza el correcto ejercicio administrativo.

b) Se abre el derecho de asociación de los ejidatarios y comuneros entre sí y con terceros. No se le imponen trabas, con el fin de atraer capitales al campo, lo mismo que nueva tecnología. "Ahora la responsabilidad del cambio queda en manos de los ejidatarios. El Estado ratifica su compromiso de apoyar, pero no suplantar su voluntad."<sup>10</sup>

Conforme al mismo texto, las tierras parceladas podrán enajenarse si la asamblea así lo determina. El Estado procederá a entregar a cada ejidatario su Certificado de Derechos (mediante el Programa de Certificación de Derechos Ejidales, el Procede), sobre la parcela asignada.

Se prohíbe el latifundio pero se reconoce la mejora que se haya hecho a las tierras. Se busca la capitalización del campo sobre la base de dar seguridad jurídica al inversionista. Se crea asimismo un sistema de justicia agraria, con tribunales y una procuraduría, la cual se encargará de asesorar y defender a los hombres del campo.

En opinión de uno de los autores de esa normatividad, Gustavo Gordillo,

Las reformas constitucionales y la nueva Ley Agraria abren una nueva fase en el desarrollo de los movimientos rurales [...] permiten que los campesinos decidan realmente cómo quieren organizarse, qué hacer en definitiva con sus tierras, que son las decisiones que en definitiva van al corazón de la vida rural [...] la puesta en marcha de la reforma jurídica exige certidumbre de los derechos de propiedad en los ejidos y la comunidades. Esta nueva etapa se inaugura con una fórmula de reforma agraria renovada, no consistente en un nuevo reparto sino en el reordenamiento de la tierra conquistada ya por el movimiento campesino.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> "Iniciativa de Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Agraria", suplemento 122 de *Testimonios y Documentos, El Día*, México, 11 de febrero de 1992.

<sup>11</sup> "Una nueva organicidad de los movimientos rurales", entrevista en *La Jornada del Campo*, núm. 3, 19 de agosto de 1992, pp. 3-4.



Se trata, en síntesis, de un cambio de terreno para la organización campesina, para el conflicto social y para la articulación del sector agropecuario con el resto de la economía.

En una sintonía similar, Roberto Cabral expresa:

[...] las reformas al artículo 27 constitucional y la nueva Ley Agraria libe-  
ran el potencial organizativo y productivo del campesinado mexicano y  
representan una extraordinaria oportunidad para transformar su acción  
política, para incidir en el diseño de una nueva política agropecuaria que  
aproveche el periodo de transición que se presenta en el proceso de aper-  
tura comercial con Norteamérica [...] El gran reto del nuevo movimiento  
campesino está en su capacidad para reconstruir las relaciones con el Es-  
tado mexicano sobre la base de una nueva política agropecuaria, cuyas  
premisas sean la concertación, el diseño de instrumentos regionales por ti-  
po de cultivo y de productor, y un nuevo marco jurídico que le dé estabi-  
lidad de largo plazo a los instrumentos de fomento agropecuario.<sup>12</sup>

Sería Ernesto Zedillo Ponce de León quien pronunciara el discurso  
oficial del 182 aniversario de la independencia del país. Refiriéndose  
a nuestro tema, aseguró:

La reforma al artículo 27 constitucional abre un nuevo cauce para que ca-  
da comunidad, cada ejido, cada campesino mexicano, decidan y empre-  
ndan el camino que asegure su prosperidad y la de sus familias.<sup>13</sup>

En resumen: el marco salinista para el agro dijo tener el propósito  
de otorgar libertad a los campesinos para que se unieran al progreso  
generado por la modernización que su gobierno puso en marcha.

<sup>12</sup> "La nueva política agropecuaria", en *La Jornada del Campo*, núm. 5, 17 de sep-  
tiembre de 1992, p. 7. Por cierto, en el número anterior de ese mismo suplemento, en-  
contramos una brillante definición de Enrique Velázquez del Tratado de Libre  
Comercio: "[...] es para Estados Unidos un acuerdo de venta de servicios y para Mé-  
xico es captación de disputados flujos de inversión". Núm. 4, 1 de septiembre de  
1992, p. 3.

<sup>13</sup> "México está unido y en transformación", en *Testimonios y Documentos, El  
Día*, 17 de septiembre de 1992, p. 24.

*Las visiones alternativas*

Armando Bartra no cree en los propósitos anunciados en los discursos oficiales. Para él, la acción gubernamental del salinismo en el agro constituye una “reconversión” productiva y

tiene como premisa básica y tarea primordial forzar el despoblamiento del campo mexicano, drenar de personal redundante el sector agropecuario, expulsando de sus tierras y comunidades a los campesinos sobrantes [...] Para los administradores de nuestra agricultura en liquidación, lo que importa es liberar a la vieja e ineficiente “empresa” rural de la pesada carga que representan los excesivos ejidatarios y sus molestos derechos; lo que cuenta es “limpiar” las tierras de campesinos minifundistas, para que el negocio resulte atractivo al capital y encuentre compradores, de preferencia extranjeros.<sup>14</sup>

Estima Bartra que, para los autores de la “reconversión”, sobran alrededor de 3.6 millones de trabajadores rurales, ya que con 27.03% de la población económicamente activa, el campo generó en 1990 solamente 6.4% del producto interno bruto.

En vez de ese desplazamiento poblacional, no correspondido por fuentes de empleo en las ciudades, Bartra deja ver la necesidad de fortalecer al agro y generar un modelo de desarrollo que proporcione seguridad alimentaria, que no sea agresivo ecológicamente y que preserve la diversidad productiva y cultural, como lo pidió el Congreso Agrario Permanente en febrero de 1992.

Para Juan Carlos Pérez Castañeda, es falso que se haya reconocido la propiedad ejidal, pues lo que se hizo fue crear una nueva forma de propiedad privada.

Con sólida argumentación legal, Pérez Castañeda demuestra que, “con la nueva ley, el derecho de propiedad social agraria se fragmenta. Ahora, el derecho sobre la parcela es independiente del derecho sobre los terrenos de uso común [...] Esto equivale a la desintegración del derecho de propiedad social en dos direcciones diferentes: una individual, la otra mancomunada (pero con posibilidades de individualizarse también)”.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> “Las organizaciones económicas campesinas ante la reforma rural”, en *La Jornada del Campo*, núm. 11, 19 de enero de 1993, pp. 1-2.

<sup>15</sup> *Loc. cit.*, p. 2.

Y concluye, con lógica irrefutable, que se está propiciando un parcelamiento interno que desembocará en la constitución de unidades cercanas a la pequeña propiedad, cuando no a la pulverización. Al quitar el carácter patrimonial a la parcela, se le somete a las reglas del derecho civil, e incluso hay una velada invitación a la venta, al eximir del pago de impuestos la primera enajenación posterior a su cambio de régimen.

Para el Consejo de Organizaciones Agrarias, los cambios salinistas a la reglamentación agraria tuvieron como fuente principal de preocupación la firma del Tratado de Libre Comercio y la salvaguarda de sus compromisos con el gran capital nacional y transnacional. Estamos, asevera, ante una ofensiva más reaccionaria y conservadora que la impuesta por Miguel Alemán. Bajo el principio de igualdad procesal de las partes, agrega, quedan en desventaja los sectores sociales del campo, “frente a los nuevos sujetos del nuevo derecho agrario, como son las sociedades mercantiles, los grandes propietarios individuales —caciques y latifundistas—, garantizando el nuevo despojo de los ejidos y comunidades”. Contundente, remata que el objetivo central del gobierno es imponer “la privatización salvaje de la economía y la destrucción de la propiedad social rural”.<sup>16</sup>

Para Tayde Morales, Francisco J. Ramírez y Jorge García, la tendencia es convertir al derecho agrario en una rama del mercantil y del civil. Sostienen que el procedimiento creado por el salinismo nada tiene de sencillo, además de que el legislador borró de un plumazo 70 años de jurisprudencia agraria. Calculan en 22 000 expedientes los del rezago agrario, más los posteriores a la entrada en vigor de las nuevas disposiciones.

Para resolver tal rezago se creó una Sala Auxiliar del Tribunal Superior Agrario que, aunque se propone como temporal, tendrá carácter definitivo, puesto que aun suponiendo que emita 50 sentencias por semana como dice estarlo haciendo, tardará más de una década en acabar. Su actuación, además, es violatoria de los artículos 13 y 14 constitucionales, pues es tribunal especial y aplica leyes dictadas con posterioridad a los hechos que juzga.

<sup>16</sup> “El Consejo de Organizaciones Agrarias frente a las reformas de la legislación agraria”, en *La Jornada*, 15 de junio de 1993, p. 32.

En desmedro de las atribuciones del Poder Judicial Federal, concretamente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se facultó al Tribunal Superior Agrario a crear jurisprudencia.

En plena ambigüedad, la Procuraduría Agraria podrá asesorar tanto al actor como al demandado en los juicios agrarios.

Concluyen estableciendo un parangón: igual que ahora, durante la colonia “los indios debían caminar grandes distancias para llegar a las reales audiencias y comparecer sin ayuda de abogado alguno y enfrentarse en alto grado de desventaja ante los acaparadores e invasores de tierras, quienes eran expertos en cuestiones jurídicas y a quienes amparaba además su calidad de colonos y súbditos del Estado español y un derecho elaborado por ellos mismos”.<sup>17</sup>

En síntesis, se pretende convertir en cuestiones de estricto derecho los litigios agrarios, partiendo de la base de que ejidatarios y comuneros ya son mayores de edad y “libres”.

### *El Procampo: ¿propósitos agrarios o electorales?*

Coincidiendo con los preparativos del proceso electoral de agosto de 1994, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos dio a conocer el Programa de Apoyo Directo al Campo (Procampo) que se comenzó a ejercer en el ciclo agrícola otoño-invierno de 1993 con un modelo transitorio. Se aplicó con el mismo carácter en el ciclo primavera-verano de 1994, y tomó sus perfiles plenos en el ciclo otoño-invierno de 1994.

Se trata de apoyar a los productores, porque más de 27% de la población vive en el campo, pero sólo genera alrededor de 8% de la producción nacional, además de que 70% de los pobres viven en el área rural. Una vez que entre diciembre de 1988 y diciembre de 1989 se acabó con la política de precios de garantía para los granos y oleaginosas (sólo se mantiene para el maíz y el frijol), se adoptó un nuevo sistema de comercialización en el cual el Estado no interviene directamente.

Los objetivos del Procampo, desde la perspectiva oficial, son:

<sup>17</sup> “Un procedimiento agrario injusto. En la vía del despojo campesino”, en *La Jornada del Campo*, núm. 16, 29 de junio de 1993, pp. 1-3.

- a] Apoyar directamente a 3.3 millones de productores.
- b] Fomentar la reconversión de las superficies donde sea posible establecer cultivos de mayor rentabilidad.
- c] Compensar los subsidios que en otros países se otorgan a algunos productores agrícolas.
- d] Estimular la organización de los productores para que mejoren sus sistemas de comercialización.
- e] Lograr que los consumidores accedan a productos de más bajos precios.
- f] Incrementar la productividad en el campo.
- g] Frenar la degradación del ambiente.<sup>18</sup>

Coincidiendo con el plazo previsto para que el Tratado de Libre Comercio entre en vigor en lo relativo a cultivos prioritarios, el Procampo tendrá vigencia de 15 años. Durante los diez primeros habrá pagos constantes a los productores en términos reales, y gradualmente a partir del décimo primer año. Su presupuesto es de 11.7 millones de nuevos pesos para 1994, en tanto que en 1993 fue de 6 400 millones.

Mediante un mecanismo burocrático, el gobierno inscribe a los productores, los cuales reciben el apoyo del Procampo: la entrega de un cheque u orden de pago, o un depósito en su cuenta bancaria.

La Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas (UNORCA), no solamente respalda este programa sino que solicita que se le dé “carácter jurídico” y se le amplíe para que llegue a cafetaleros, copreros, forestales, ganaderos y a los campesinos sin tierra.<sup>19</sup>

En contrapartida, el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) considera al Procampo como una “oficina de compra de votos [...] cuya eficacia es medida en tanto que se pueda corromper a los líderes campesinos para que comprometan su voto en favor del partido del Estado. Promesas de proyectos es la solución gubernamental a un campo mexicano que se debate ya en los límites de la sobrevivencia.”<sup>20</sup>

<sup>18</sup> *Procampo*, folleto informativo de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, s. f.

<sup>19</sup> “La sociedad rural como reserva del futuro”, en *La Jornada*, 4 de noviembre de 1993, p. 20.

<sup>20</sup> Comunicado del Comité Clandestino Revolucionario Indígena, Comandancia General del EZLN del 10 de junio de 1994, *La Jornada*, 12 de junio de 1994, pp. 5-6.

Como en todo el paquete de reformas salinistas al campo, la polémica es el denominador común. Mientras el sistema afirma estar modernizando las relaciones y estructuras, los sectores democráticos estiman que se ha retrocedido en conquistas fundamentales del pueblo mexicano.

#### ALGUNOS BALANCES SOBRE LA NUEVA ESTRUCTURA AGRARIA

El gobierno de Salinas asegura que sus reformas agrarias se inspiran en los ideales de Zapata. El EZLN ha hecho la crítica más enérgica:

Miente el supremo gobierno. Zapata no morirá por soberbio decreto. El derecho a la tierra para quien la trabaja es irrenunciable y el grito de ¡Tierra y Libertad! sigue sin encontrar descanso en estas tierras mexicanas [...] las reformas salinistas al artículo 27 de la Carta Magna representan una traición a la patria, y como responsable de este delito debe ser juzgado quien usurpa el Poder Ejecutivo Federal en México.<sup>21</sup>

Y también: “Mueren muriendo Zapata y Jaramillo en las reformas salinistas del 27 constitucional. Anda sin descanso la esperanza que los nuestros nos dejaron para vivir bien y gobernarnos.”<sup>22</sup>

Pero el régimen no afloja. Salinas insiste en que las “adecuaciones constitucionales” se dieron previa consulta con los hombres y mujeres del campo. Afirmó que se elevó a rango constitucional al ejido y a la comunidad y “recordó que en enero de este año se entregaron 200 títulos del Procede y hoy entregó 200 000 más [...]”.<sup>23</sup>

Y Arturo Warman descalificó a los críticos de las reformas diciendo:

No hay solidez ni consistencia en muchas de las opiniones que se escuchan, por lo que resulta sorprendente que todas consideren la redacción previa del 27 como el ordenamiento perfecto, el paraíso perdido. Abunda la falta de información, el desconocimiento sobre el nuevo

<sup>21</sup> “Comunicado del 10 de abril de 1994”, aparecido al día siguiente en *La Jornada*, p. 6.

<sup>22</sup> Respuesta del EZLN a los firmantes de la Declaración Morelense, *La Jornada*, 14 de abril de 1994, p. 9.

<sup>23</sup> *La Jornada*, 11 de abril de 1994, p. 3.

marco jurídico, la opinión caprichosa cargada de nostalgia por un pasado imaginario.<sup>24</sup>

Otra es la visión de Armando Bartra, para quien

[...] en el campo sube la marea y el movimiento rural se despliega de nuevo en todos sus frentes; resurge la demanda de tierra y el repudio a la reforma salinista al 27 constitucional; se generaliza la oposición a una política económica que desahucia a los campesinos pobres, arruina a los campesinos medios y orilla a la quiebra a buena parte de los empresarios agrícolas; cobra fuerza la exigencia de comunidades indígenas para que se respeten tanto su cultura como sus formas de propiedad, de trabajo y de gobierno.<sup>25</sup>

Pero los representantes del empresariado agrícola estiman que “retornar al debate del artículo 27 constitucional es alargar la solución conjunta que campesinos, propietarios e inversionistas deben encontrar a la pobreza rural y la falta de productividad en el agro”.<sup>26</sup>

Quien encabeza el sector de los dinosaurios del PRI, Carlos Hank González, no tiene dudas: “El artículo 27 está firme y es permanente, y en sus alcances básicos no debe experimentar cambios[...] serían contraproducentes nuevas modificaciones a las que se hicieron hace dos años.”<sup>27</sup>

Una síntesis adecuada es la que hace el diputado priísta Efraín Zúñiga, quien considera que realmente lo que se enfrenta son dos proyectos: el del gobierno, que trata de llevar capital al campo porque ésa es la solución de sus problemas; y el de quienes ven en la reforma al 27 constitucional un riesgo para el país.<sup>28</sup>

Las propuestas alternativas demandan, sustancialmente, lo siguiente:

- Garantizar la existencia del ejido y la comunidad, así como su incorporación al desarrollo nacional mediante los apoyos económicos y técnicos necesarios.

<sup>24</sup> “La reforma al artículo 27 constitucional”, en *Perfil de La Jornada*, 8 de mayo de 1994, pp. I-VI.

<sup>25</sup> “¿Zapata vive?”, en *Perfil de La Jornada*, 8 de abril de 1994, pp. V-VI.

<sup>26</sup> Así se expresó Eduardo Bours, presidente del Consejo Nacional Agropecuario, *La Jornada*, 14 de mayo de 1994, p. 23.

<sup>27</sup> *La Jornada*, 14 de mayo de 1994, p. 23.

<sup>28</sup> *La Jornada*, 16 de mayo de 1994, p. 14.

- Reivindicar el reparto de tierra, poniendo fin al latifundio disfrazado. Privilegiar a los núcleos ejidales y comunidades que carezcan de ella.

- Asegurar la vigencia de la propiedad social, misma que desapareció con las reformas salinistas.

- La propiedad privada no deberá rebasar las 50 hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases.

- Realizar proyectos productivos con los ejidos y comunidades.

Ante ello, una voz especialmente estridente es la de Jesús González Cortázar, presidente de la Confederación Nacional de Propietarios Rurales, quien dice: “[...] el 27 como está da al campo seguridad, libertad y legalidad. No se justifica ningún cambio y aquellos que pretenden reducir la pequeña propiedad lo mejor es que consulten a un psiquiatra”.<sup>29</sup> Y en plan de sorna, añade: “los únicos latifundistas que hay en esa entidad [Chiapas] son los lacandones. Imagínense, quedan 200 y detentan 530 000 hectáreas”.<sup>30</sup>

Menos inflexibles, los diputados priístas de las comisiones de Recursos Hidráulicos y Reforma Agraria, admiten la posibilidad de hacer algunos cambios a la nueva estructura legal del campo, aunque “no habrá contrarreforma”.<sup>31</sup>

Como puede verse, estamos ante un expediente no archivado.

## LA COMUNIDAD DE SAN JUAN DE GUADALUPE. SUS ORÍGENES

Conurbada con la capital del estado de San Luis Potosí, al sur de esa ciudad de igual nombre, se localiza la comunidad de San Juan de Guadalupe y sus anexos Tierra Blanca y San Miguelito. Sus orígenes se pierden en el tiempo, pues existía (aunque obviamente sin ese nombre) antes de la conquista.

El historiador Primo Feliciano Velázquez confirma lo anterior, al darnos noticia de la fundación de una villa denominada San Felipe, cercana a San Luis Potosí. Esto dice:

<sup>29</sup> *La Jornada*, 18 de mayo de 1994, p. 9.

<sup>30</sup> *La Jornada*, 19 de mayo de 1994, p. 7.

<sup>31</sup> *El Nacional*, 29 de mayo de 1994, p. 12.



Fundó [Enríquez] la villa de San Felipe en medio de los despoblados de aquellos caminos, en pareja de las minas que ahora se llaman de San Luis Potosí, aunque algunas leguas distantes de ellas, porque allí era lo más trabajoso y peligroso del camino; porque los chichimecas huachichiles estaban rancheados por aquella serranía de las minas, en especial en el asiento que ahora se llama San Miguel Mizquitic.

Y añade: “Déjase bien entender que antes de la conquista era la villa de San Felipe ranchería de chichimecas.”<sup>32</sup>

Al llegar los españoles al valle de Tangamanga y fundar San Luis Potosí, eligieron para ellos la zona más pródiga. Iba el capitán Miguel Caldera con un grupo de aliados tlaxcaltecas,<sup>33</sup> a quienes estableció en el barrio que hoy se denomina precisamente Tlaxcala o Tlaxcalilla. En tanto, a los habitantes originales se les confinó en la parte sur, donde el suelo es agreste y, por ende, duras las condiciones de vida.

Largo fue el periodo de resistencia de los pueblos que despectivamente los nahuas llaman chichimecas (perros salvajes, significa esa voz). A los que se asentaban en lo que ahora es San Luis Potosí los venció un hijo de español y chichimeca, Miguel Caldera, quien así dejó dicho:

[...] Llegué a este pueblo de Meca Tabasco [en Nueva Galicia, hoy Jalisco] el año de 1583, en que los alisté y saqué de soldados a pie con arco y flechas y por capitán Martín García; éstos anduvieron conmigo en la guerra cinco años o más hasta que vencieron a los huachichiles de San Luis y Tequizquiapan.<sup>34</sup>

<sup>32</sup> Primo Feliciano Velázquez, *Historia de San Luis Potosí*, t. I (De los tiempos nebulosos a la fundación del pueblo de San Luis Potosí), Archivo Histórico del Estado, Academia de Historia Potosina, 1982, pp. 391-392. Cita también un documento de 1592, en el que se admite que en el puesto “que dicen San Luis Potosí, al presente están asentados los indios huachichiles que se han venido de paz” (p. 512).

<sup>33</sup> “Determinó don Luis de Velasco (a la sazón virrey de la Nueva España) que con los huachichiles vivieran indios tlaxcaltecas, que los aficionasen a cristiandad y política”. *Ibid.*, p. 418.

<sup>34</sup> *Ibid.*, p. 434. La guerra fue tremendamente cruenta, como lo dejan ver expresiones como éstas: “[...] refiere el padre jesuita Francisco Zarfate [en 1594] que aquellos chichimecas eran los peores de todos y los mayores homicidas de toda la tierra”. *Ibid.*, p. 462.

Está históricamente comprobado que la fundación de San Luis Potosí como ciudad de españoles tuvo como causa eficiente el descubrimiento de las minas del cerro de San Pedro que ocurrió el 2 de marzo de 1592. En ese puesto congregó en 1593 Fray Diego de la Magdalena unos indios huachichiles, que sin embargo fueron totalmente pacificados hasta 1589. La fundación legal tuvo lugar el 3 de noviembre de 1592.

Para efectos de nuestro estudio, es importante destacar que, en el acta de fundación del pueblo de San Luis de Mezquitique, se hace constar se contó con “el consentimiento de los naturales”.<sup>35</sup>

Ello indica que, una vez derrotados militarmente, los habitantes originarios de lo que conocemos como México optaron por la resistencia pasiva. Sobrevivieron a base de aceptar las imposiciones de los conquistadores, pero poniendo a su vez algunas condiciones (que aquéllos aceptaban por la necesidad que tenían de fuerza de trabajo).

A lo más que llegaban los vencidos, era a pactos como éste:

[...] ellos de su propia voluntad y sin ser apremiados querían dar la mitad de todas sus tierras, montes, pastos y abrevaderos, caleras y estancias y todas las demás granjerías que en sus tierras hubiese, y otros cualesquiera aprovechamientos [para que] tomasen la mitad de todo ello en todos sus términos, límites y jurisdicción; o que si necesario [era], les hacían donación de todo ello igualmente o que hermanablemente partían con ellos, como dicho tienen, o que para más firmeza ellos se sometían al gobierno y señorío del Rey D. Felipe, nuestro señor, o que lo hacían señor de todo ello. Concluyeron pidiendo al comisionado que les diese la posesión de todas las tierras que tuvieron, y que los amparase de nuevo en la mitad de ellas, porque así lo querían y que se asentase por escrito.<sup>36</sup>

Lo transcrito es fundamental para entender los problemas de quienes vivían en comunidad, y que repentinamente sufrieron el embate de una civilización que les trajo la cruz y la espada. Desde una perspectiva, perdían la mitad de sus propiedades colectivas; pero desde otra, conservaban la mitad.

<sup>35</sup> El texto de ese documento aparece en *ibid.*, pp. 514-515. Ahí mismo se escribe de diversas formas el nombre de ese poblado.

<sup>36</sup> *Ibid.*, pp. 443-444.

Tenían que aceptar la concesión de privilegios no solamente a los españoles, sino también los tlaxcaltecas y demás aliados de aquéllos.

### *La otra opción era perecer*

Y aun cuando se dictaron leyes protectoras de indios durante la colonia, su eficacia fue sumamente precaria. En desventaja absoluta, los antiguos pobladores de estas tierras debieron enfrentar la codicia de los conquistadores. Fue ésa la misma trayectoria de los comuneros de San Juan de Guadalupe, quienes no obstante las dificultades lograron mantener parte de sus posesiones primarias.

Varias cédulas reales consignan las mercedes que el rey de España otorgó a dicha comunidad, que decreció al embate del crecimiento de la ciudad que primero fue de españoles y hoy de mestizos. Sus límites se fueron corriendo hacia el sur, siempre en perjuicio de los comuneros.

Aunque lo anterior es cierto, los problemas graves para la comunidad sólo se dan a partir del crecimiento explosivo de la ciudad de San Luis Potosí, producto tanto del proceso de urbanización que vive el país después de la década de los cuarenta, como del aumento poblacional y de la codicia de los negociantes.

Como sus terrenos no son pródigos, no los ambicionaron tanto los especuladores mientras no tuvieron valor económico importante.

### *El calvario de la comunidad*

En 1953, siendo presidente de la República Adolfo Ruiz Cortines, culminó la histórica lucha de los comuneros por el reconocimiento de sus derechos ancestrales. Dictó aquél una resolución que reconoce a 328 jefes de familia, que son los únicos titulares del derecho comunitario. Pero el sistema corporativo que padecemos los mexicanos desde hace casi ochenta años tuvo el efecto de nunca entregar certificados de derechos a los comuneros ni a sus descendientes. Por el contrario, a medida que el terreno fue presa de los ambiciosos (que violaban las leyes agrarias al comerciar con él) se tendió a desconocer a los titulares y a crear artificialmente interlocutores con los cuales poder efectuar las transacciones.

Los certificados de derechos agrarios que hemos encontrado se refieren a ejidatarios de San Juan de Guadalupe (aunque a algunos se les confunde con comuneros en documentos oficiales, como es el caso de Cenobio Ojeda). El 18 de agosto de 1943 se le expidió tal certificado, que en su reverso contenía la expresión siguiente:

Los derechos del ejidatario a cuyo favor se expide este Certificado están sujetos a las limitaciones contenidas en los artículos 52, 128, 139, 323 y demás relativos del Código Agrario, siendo las principales:

1] Las tierras ejidales no pueden venderse, hipotecarse, arrendarse o darse en aparcería, y el ejidatario no puede desprenderse del disfrute de ellas a título gratuito u oneroso.

2] El ejidatario tiene la obligación de cultivar personalmente los terrenos que se le adjudiquen, excepto [en los casos que lo permitía la ley] [...] y perderá sus derechos si los deja ociosos durante dos años consecutivos o si comete actos contra la colectividad que originen desorientación o desorganización.

3] El ejidatario no puede tener más de una parcela.

4] Pierden sus derechos:

- Las mujeres con parcela al contraer matrimonio si el marido disfruta de parcela.

- Quienes no tomen posesión de la parcela o unidad de dotación dentro de los tres meses siguientes a la distribución de ellas.

- Quienes no cultiven personalmente las tierras, sino que para explotarlas empleen trabajo asalariado.

- Quienes no cumplan con las obligaciones fiscales o las que hayan contraído por decisión tomada por la Asamblea General de Ejidatarios.

No obstante que prohibiciones similares se aplican a la comunidad de San Juan de Guadalupe, la compraventa se instaló como cuestión ordinaria.

Quien fuera gobernador ilegítimo, Manuel López Dávila (impuesto después de que se consumó un fraude electoral contra el doctor Salvador Nava Martínez), al iniciar los años sesenta determinó premiar al magistrado oficializado que le sirvió para llegar a Palacio. Y pensó en construirle vivienda, fundando la colonia Graciano Sánchez [...] en terrenos de la comunidad.

El entonces secretario general de gobierno, Agapito Alviso Flores, mandó llamar a quienes eran dirigentes comunitarios y les agradeció,

a nombre de López Dávila, su decisión de donar terrenos para la colonia magisterial. Los encerró en la sala de juntas de Palacio, “en calidad de invitados”, hasta que aceptaron firmar la “donación”.<sup>37</sup>

Otro gobernante sátrapa, Carlos Jonguitud Barrios, desató el demonio de la avaricia en los terrenos ubicados en sur de San Luis Potosí. Acabó con el ejido de la Garita de Jalisco, enriqueciendo a unos cuantos vivales que desde el Comisariado de Bienes Ejidales fungieron como vendedores, lo mismo que a sus allegados. Y pretendió hacer igual con la comunidad de San Juan de Guadalupe, a la cual solamente dañó en forma parcial.

A esa comunidad le han invadido alrededor de 300 hectáreas, de las 14 864-60 que la conforman. En su seno, existen alrededor de 1 200 asentamientos irregulares, que van desde humildísimas viviendas, hasta un lienzo charro edificado por un policía de caminos.

En el saqueo de la comunidad han participado fraccionadores voraces, prevaricadores (primero eran funcionarios de la Secretaría de la Reforma Agraria y después asesores de los que comercian ilegalmente con la tierra comunal), notarios públicos que “legalizan” las ventas, funcionarios de diverso rango y, por supuesto, falsos directivos de la comunidad.

En la raíz del problema está precisamente la complicidad de las autoridades con un grupo de individuos que tiene más de 12 años en el Comisariado de Bienes Comunales y en el Consejo de Vigilancia. Su principal sostén es la mentira, porque han navegado todo este tiempo al amparo de resoluciones ilegales de autoridades agrarias, en las cuales se conforma un censo de comuneros apócrifo, porque parte de la base de que en la Resolución Presidencial de 1953 no hubo tal listado.

En doce años se ha hecho mucho mal a la comunidad y se ha creado un problema de gran magnitud, al que muchos han querido meter mano. Por ejemplo, la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra intentó expropiar (sin pago alguno a los comuneros) 232 hectáreas de la parte conflictiva, para regularizar las invasiones y ventas

<sup>37</sup> No obstante que pasaron ya más de treinta años, el comunero Petronilo Jasso Sustaita todavía narra el incidente con lágrimas en los ojos. Le duele aún haber tenido que firmar, a sabiendas de que la tal donación nunca fue real, además de que era ilegal. Paradoja dramática es que quienes nunca aceptaron vender, hoy viven en gran pobreza, a diferencia de los inescrupulosos que hicieron negocios violando la ley.

ilegales convirtiéndolas en propiedad privada. Pero se enfrentó con los bancos que tienen créditos a cargo de colonos que adquirieron vivienda de algún fraccionador, además de un amparo promovido por los comuneros (y que no se sabe a ciencia cierta si se ganará o se perderá finalmente, porque los intereses en juego son muchos y poderosos).

Nunca se ha procedido legalmente contra los usurpadores de la directiva comunitaria, e incluso en algún periodo en que se les inició juicio obtuvieron la libertad por intervención del exgobernador Leopoldino Ortiz Santos. Recientemente, el procurador de Justicia en el estado, Jorge Eduardo Vélez Barrera, los liberó también a pesar de que fueron sorprendidos *in fraganti* por los comuneros, vendiendo un terreno.

El gobierno del estado, por su parte, quiso sorprender a la comunidad para expropiarle poco más de 60 hectáreas para la Feria Nacional Potosina y un proyecto comercial y turístico. Con la oposición de aquéllos, el expediente está en trámite en la Secretaría de la Reforma Agraria.

### *Las aberraciones de la justicia agraria*

Uno de los botones de orgullo de la reforma salinista es la creación de un sistema de justicia agraria, formado por tribunales unitarios, tribunales superiores y una procuraduría. Los primeros son los órganos de decisión jurisdiccional, en tanto que la segunda es la encargada de representar y asesorar a los hombres del campo. Eso en teoría, porque por lo visto en la comunidad de San Juan de Guadalupe tales autoridades tienen la misión de contribuir a dificultar el problema y a poner obstáculos para su solución.

La afirmación precedente se fundamenta en lo que a continuación se reseña:

El magistrado Rubén Gallegos Vizcarro, del Tribunal Unitario Agrario del Vigésimo Quinto Distrito, dictó una serie de resoluciones que nada tienen que ver con la ley ni con los derechos de la comunidad. En primer término, reconoció como comuneros a personas que nunca lo han sido, con base en un argumento absurdo: que demuestran vivir en la comunidad, cuando mencionan domicilios ubicados fuera de ella.

En segundo lugar, en agosto de 1994 cambió el sentido de una sentencia dictada en junio anterior, con el pretexto de aclararla. Así decidió que son comuneros aquéllos que han delinquido vendiendo terrenos por más de 12 años.

En tercera, a los delinquentes los desconoce como dirigentes de la comunidad porque se han reelegido en violación a las leyes agrarias, pero luego los faculta para que ellos mismos convoquen a la asamblea en la que se designe a sus sucesores. Obviamente nunca la convocarán o lo harán de forma amañada.

Por último, parte de una mentira monumental: que no existe un censo originario de comuneros, y que por ello es necesario elaborarlo.

Con tantas imprecisiones, es difícil creer en la buena fe de las autoridades creadas por el salinismo.

Por su parte, el procurador agrario, Rubén Mújica Vélez, se negó a tramitar los recursos legales procedentes (en concreto el juicio de amparo directo) contra las sentencias del Magistrado. Prefirió cuidar sus propias relaciones políticas que cumplir con el mandato que le confiere la ley.

Con ello, un asunto que podría tener salidas, se enreda y se lleva a un callejón. Y como el grupo de falsos dirigentes de la comunidad continúa con la vendimia, siempre existe la posibilidad de fricciones que desemboquen en enfrentamientos. No hay que perder de vista que los comuneros habitan en lugares cercanos a los de quienes saquean su comunidad.

Ninguna dificultad presentaría el caso si hubiera voluntad política. Basta y sobra con que la Procuraduría Agraria convoque a la asamblea de los comuneros primarios (los del censo de 1950), y ellos elijan una directiva legítima.

## CONSIDERACIONES FINALES

El proyecto de asociación “ejemplar”, el de Vaquerías, está a punto de fracasar. El principal accionista privado, Alfredo Santos, se ha retirado diciendo que invertirá su capital en otros negocios, en tanto que los representantes de los campesinos que participan en dicho proyecto se quejan de que solamente aquél sacaba algún provecho, y aun así lo consideró insuficiente.

Aun cuando los promotores de la reforma salinista a la estructura agraria (leyes e instituciones) sostienen que su propósito es beneficiar a los productores del campo, los hechos dicen lo contrario.

Una cosa es cierta: la inversión no llega al campo, por más presiones gubernamentales hacia la total privatización. Y el nivel de vida del campesino no mejora con apoyos restringidos como el de Procampo. Eso vuelve incierto lo de la competitividad de los productores al cumplirse el plazo de 15 años que se pactó para la desgravación de los cultivos más sensibles: el frijol y el maíz.

En la experiencia concreta de la comunidad de San Juan de Guadalupe, se advierte la tendencia a empujar la privatización, buscando colocar a los comuneros frente a hechos consumados (ventas ilegales, invasiones, obras públicas como el edificio de la Secretaría de Educación Pública que en parte se edificó en sus terrenos) que no se puedan revertir. De esa forma, podrán obligarlos a una negociación desventajosa que implique la desaparición de la comunidad. La tierra pasaría al gobierno por medio de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, que la vendería a particulares.

Pero la palabra final la tienen los comuneros.



# LA AGRICULTURA EMPRESARIAL MODERNA DE SINALOA, LOS JORNALEROS DEL CAMPO. ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL, AUTONOMÍA REGIONAL

**Silvia Millán Echeagaray\***

## 1. LA AGRICULTURA EMPRESARIAL MODERNA DE SINALOA

La economía de Sinaloa, que crece a partir de la agricultura moderna en los Valles y de la tradicional en la región de Los Altos, la explotan fundamentalmente dos sectores: el capitalista (empresarios agrícolas) y el campesino (ejidatarios). La mayoría de los grandes empresarios agrícolas tienen capacidad de autofinanciamiento, en tanto que los ejidatarios deben acudir a la banca oficial, el Banrural, las uniones de crédito y los agiotistas. Los grandes inversionistas en la agricultura obtienen créditos por millones de dólares para productos agrícolas de exportación por medio del Banco Nacional de Comercio Exterior, así como de supermercados de Estados Unidos; también cuentan con canales propios de comercialización y oficinas de distribución de sus productos en el extranjero. Este grupo de empresarios agrícolas modernos concentran los medios de producción: las mejores tierras de riego, donde el latifundismo se da en la forma de grandes propiedades de tierra así como por el rentismo de parcelas (latifundio financiero) que ahora, con las reformas al artículo 27 constitucional, es permitido e impulsado por la ley (en la forma de asociaciones mercantiles entre inversionistas privados y ejidatarios).

En el otro extremo de la agricultura moderna se encuentran las masas de jornaleros del campo (la mayoría indios), en este caso mayos de Sinaloa, triquis de Oaxaca y tarahumaras de Chihuahua, que sólo cuentan con sus brazos y su hambre para trabajar en los campos agrícolas de Sinaloa.

Esta entidad cuenta con una superficie física de cultivo de 1 320 000 hectáreas, 15% de las tierras de labor de la República. De ese total,

\* Investigadora del Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.

710 000 son de riego y 610 000 de temporal (66% son de propiedad particular y 34% ejidal).

De la producción agrícola nacional con sistema de riego, Sinaloa aporta 50%, con más de cien cultivos. Ocupa el primer lugar en la producción de arroz, cártamo, hortalizas y soya, el segundo en trigo y frijol y lugares destacados en otros como caña de azúcar y sorgo.

En 1990 se sembraron un millón de hectáreas que produjeron ocho millones de toneladas de insumos agrícolas, con un valor de 4 000 millones de pesos (viejos), ocupándose para ello 250 000 personas para generar una derrama económica de dos billones de pesos (viejos). Gran parte de este excedente económico fue producido por los jornaleros del campo que emigran hacia los valles agrícolas de Sinaloa, principalmente de la región mixteca de Oaxaca, de Guerrero, Michoacán, Zacatecas, Chihuahua y Los Altos de Sinaloa.<sup>1</sup>

En la superficie de riego, que como se dijo la acaparan unas cuantas familias, se siembran los cultivos más rentables de exportación y son los inversionistas nacionales y extranjeros los que se quedan con los beneficios de la agricultura moderna empresarial, principalmente los productores de hortalizas que por otro lado presenta una explotación intensiva de los jornaleros del campo que producen una plusvalía extraordinaria en este sector capitalista. Esa plusvalía les permite mejorar la planta productiva sin que el incremento de esta productividad se refleje en un aumento de los salarios reales de los jornaleros agrícolas. Al contrario, aquéllos descienden por los topes salariales impuestos por las políticas seguidas por las organizaciones sindicales oficiales como la Confederación de Trabajadores de México (CTM), entre otras.

Por otro lado, los horticultores para poder competir con los productores de Florida y ahora con el TLC tienen que comprar maquinaria, insumos y agroquímicos en Estados Unidos, lo que origina descapitalización (por la salida de divisas) y desplazamiento de la mano de obra (por la mecanización) causando desocupación y subocupación en el campo.

<sup>1</sup> Los Altos comprende los municipios de Choix, Mocorito, Sinaloa de Leyva, Badiraguato, parte de El Fuerte y parte de Culiacán. La Zona de los Valles comprende Ahome, Guasave, Angostura, Culiacán, pequeña parte de El Fuerte, Sinaloa de Leyva y Mocorito. La Zona Sur comprende Cosalá Elota, San Ignacio, Mazatlán, Concordia, Rosario y Escuinapa.

Se da entonces una polarización entre grandes empresarios agrícolas con una gran capacidad financiera, y los jornaleros del campo, que sólo cuentan con su fuerza de trabajo que venden como proletarios a estos capitalista de la agricultura.

Estos empresarios agrícolas de gran poder económico controlan los órganos de dirección institucionales y de otro tipo, como la CAADES (Confederación de Asociaciones Agrícolas del Estado de Sinaloa), la UNPH (Unión Nacional de Productores de Hortalizas), y la AARC (Asociación de Agricultores del Río de Culiacán), entre otras. Gracias a ese poder económico, esos grandes empresarios agrícolas también pueden detentar el poder político que les permite controlar los recursos naturales: agua, tierra, etcétera.

Las enormes ganancias obtenidas las sacan del país, con lo que crean las condiciones para que las transnacionales penetren más en este tipo de agricultura.

La agricultura empresarial moderna está ligada al latifundismo, ya sea el de terratenientes que acaparan grandes extensiones de tierras de cultivo, o el financiero, cuando rentan tierras de riego (a veces ejidos completos) y se adueñan del producto. La agricultura tradicional, temporalera, de bajo rendimiento, está ligada con el minifundismo, consecuencia éste de la concentración de la tierra en unas cuantas familias.

Estos dos tipos de agricultura se complementan y así para que se desarrolle una agricultura moderna (agroindustrial) transnacionalizada, tiene que existir una agricultura tradicional minifundista como la de la Mixteca oaxaqueña (región triqui), la región Mayo de Sinaloa y la Tarahumara de Chihuahua.

Ambas formas de explotación agrícola frenan el desarrollo económico de la región, aunque la agricultura moderna permite la transferencia de los recursos a las agroindustrias, a la banca, al comercio y a los servicios. Aquí el Estado desempeña un papel importante en la estructura de poder de estos grandes latifundistas que poseen más de 200 000 hectáreas de riego en el valle de Culiacán.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Familias Cloutier, Canelos, Crisantes, García, Bon Bustamante, Wilson, Ávila y Espinosa; Ascensión López; familias Chavarría, Cárdenas Izábal y Tamayo. En el valle de El Fuerte destaca el grupo "Corerepe": Ortégón, los Balderrain, Luis Tachm, Ruiz, Ruelas, López, familia Labastida, Ibarra, Gueve, Robinson Bours, Reynaldo Ramos.

Otra forma de acaparar la tierra es con la renta de parcelas (latifundismo financiero) y en el valle de Culiacán se tiene el caso de ejidos rentados ciento por ciento: el ejido Bachigualato por la familia Cabanillas (para sembrar legumbres); San Diego, La Cochera, Aguaruto, Rebeca, Higueral, El Melón y La Loma (que abarcan una superficie de más de 20 000 hectáreas) por Jorge, César y Salvador Padilla (para sembrar arroz). Los ejidos La Loma y Oso por la familia Gómez Partida; el ejido Quilá por los hermanos Cebada; Villamoro y Sataya por Aristeo Canelos. Otros agricultores que rentan tierras son la familia Padilla, Montiel, Gallardo, etc. En el valle de El Fuerte, el ejido el Desengaño por Reynaldo Ramos.

Las estrategias que ha desarrollado el Estado mexicano para contrarrestar la crisis de la agricultura (plan para la modernización del campo) ha seguido los lineamientos neoliberales que impone el Banco Mundial, en este caso la producción de hortalizas y oleaginosas (productos rentables que sustituyen a cultivos básicos, como granos, que se tienen que importar de Estados Unidos). Ahora, con el Tratado de Libre Comercio, se tendrá que hacer un análisis de cómo se está profundizando la crisis agrícola en el noroeste. Se debe señalar que a través de Deprodit (Desarrollo Productivo para los Distritos de Temporal), “los grandes agricultores de Sinaloa empezaron a sembrar en la región de Los Altos, lo cual ha permitido ampliar sus latifundios financieros amparados con la Ley de Fomento Agropecuario, donde se permite la asociación entre empresarios y ejidatarios.”<sup>3</sup>

### *Los jornaleros del campo en Sinaloa*

“México es un campo de experimentación de lo más crudo del neoliberalismo internacional, que es un modelo de concentración del ingreso y de políticas de ajuste estructural.”<sup>4</sup> En el medio rural, este proyecto neoliberal muestra a los jornaleros agrícolas como uno de los sectores más afectados. “Un número de 6 millones de jornaleros reciben los salarios más bajos, su sacrificio en el ‘costo del progreso’ los

<sup>3</sup> Heriberto Meza, ponencia de la UGOCEP (Unión General Obrera Campesina Popular) publicada en *El Sol de Sinaloa*, 18 de enero de 1987, p. 3.

<sup>4</sup> Jorge Calderón Salazar, entrevista de Fernando Mayolo López, *Proceso*, núm. 939, 31 de octubre de 1994, p. 13.

jornaleros como hijos de campesinos, hijos de jornaleros, hijos de indios e indios, son el ejemplo más brutal de la más terrible violencia de que son víctimas: la opresión, la represión, el asesinato, el encarcelamiento, la miseria y marginación.”<sup>5</sup>

En México la diferencia de los salarios por regiones es una de las causas de que las comunidades campesinas indias pobres emigren a las regiones de agricultura comercial moderna. Donde los bajos salarios obligan a que toda la familia se emplee; mujeres y niños desde los ocho años que ya trabajan como adultos en Sinaloa, Sonora y Baja California.

En el valle de San Quintín, Baja California, la mayoría de los jornaleros agrícolas son indios, predominantemente mixtecos, pero también triquis, zapotecas, nahuas, amuzgos, purépechas así como campesinos mestizos de Guerrero, Jalisco, Chihuahua y Zacatecas.

En los campos agrícolas habitan en cuartuchos de lámina de cartón, en unos galrones con piso de tierra; utilizan el agua de los canales, sucia y contaminada con agroquímicos, por lo que presentan graves problemas de desnutrición y enfermedades como amibiasis y tuberculosis.

Ahora la situación de estos jornaleros migrantes se ha agravado por la reforma del artículo 27 constitucional, pues ya no pueden aspirar a un pedazo de tierra; otros se verán afectados por el Tratado de Libre Comercio, por ejemplo, a los productores de granos básicos, que acrecentarán aún más el ejército de reserva.

Según la CIOAC, los campesinos, principalmente indios, emigran a Estados Unidos porque los salarios son entre 10 y 20 veces superiores a los de México.

Mientras que en México el salario mínimo oficial para los jornaleros era de 10 pesos diarios, en el país vecino era de 34 dólares (más de cien pesos, en 1994).<sup>6</sup>

Las migraciones se dan también en el interior del país: van de las regiones agrícolas tradicionales, hacia las de agricultura comercial moderna. En época de siembra y de cosecha grandes masas de jornaleros agrícolas se desplazan en busca de trabajo; así, para sólo citar un

<sup>5</sup> Emilio López Gámez, “Para quien dé su muerte la vida”, *La Jornada Laboral*, 28 de abril de 1994, p. 1.

<sup>6</sup> Carlos Velasco, “Impulsa el abandono oficial a jornaleros a emigrar: CIOAC”, *El Universal*, 25 de octubre de 1994, p. 8.

ejemplo, al valle de San Joaquín (California) llegan millón y medio de trabajadores que compiten para ocupar medio millón de empleos. Estos emigrantes provienen principalmente de Oaxaca, Guerrero, Michoacán y Zacatecas.

Desde que se inicia la horticultura en Sinaloa en 1917, afirma Teresa Guerra, se ha dado una constante violación a los derechos humanos de los jornaleros del campo por parte de los empresarios agrícolas, que ya estaban organizados aun antes de que surgiera la Ley Federal del Trabajo de 1932.<sup>7</sup>

Hasta la fecha estos horticultores han conservado el control del poder político en el estado.

Entre las principales violaciones a las leyes laborales de los jornaleros están las siguientes: no se cumple el reparto de utilidades, no se les pagan vacaciones ni el domingo; la mayoría no están registrados en el Seguro Social.

En cuanto a sus derechos humanos, se les trata como “objetos de carga y de trabajo”; cientos de miles de jornaleros del campo han sido marginados del régimen obligatorio del IMSS y se les niegan derechos laborales elementales. Durante los trabajos de la Primera Conferencia Latinoamericana de Legislación Laboral, Guerra Ochoa explicó las condiciones en que viven los jornaleros y denunció que en los campos agrícolas trabajan niños de 6, 8, 10 y 14 años. Los jornaleros viven en galpones de lámina, hacinados, sin luz eléctrica, sin agua potable, sin drenaje, sin fosas sépticas, con piso de tierra y expuestos a sustancias agroquímicas de alto riesgo para la salud, como los fertilizantes y plaguicidas. Además, “son maltratados en su relación de trabajo y no se les otorgan los más elementales derechos laborales. Se abastecen de alimentos en las tiendas de abarrotes, auténticas tiendas de raya, instaladas en los campos agrícolas. En Sinaloa sufren estas condiciones 200 000 jornaleros que con sus familias alcanzan la cifra de 600 000 personas.”

De septiembre a abril, todos los años, se observa un proceso de migración masiva; familias enteras llegan para ocuparse de las labores del campo, de donde no salen hasta que termina la temporada de cose-

<sup>7</sup> Teresa Guerra, “Derechos humanos de Sinaloa”, denuncia en *Excélsior*, 18 de abril de 1991, p. 12.

cha. Son verdaderos campos de concentración.<sup>8</sup> Por todo lo descrito aquí, a los de San Quintín en Baja California y a los de Sinaloa se les conoce como los valles de la muerte. Estos jornaleros migrantes continúan su peregrinar hasta los campos agrícolas de Arizona y Texas e incluso se da el caso de que lleguen hasta Canadá.

Campos agrícolas representativos de la situación descrita son: Campo Acapulco, Campo Oaxaca, Villa Juárez (Campo Gobierno), San Isidro, La Campana, Los Alamitos, El Porvenir, Pénjamo y Morelón, entre otros.<sup>9</sup>

Ya se señaló en párrafos anteriores, el grave problema de desnutrición de estos trabajadores y sus familias ya que su alimentación consiste en maíz, frijol y chile. Peor aún, los jornaleros de Oaxaca sólo comen tortilla, chile y tomate de los mismos campos agrícolas. Ya se describió su vivienda, cuartuchos de lámina de cartón de cinco por cinco metros donde se hacinan hasta 20 personas.

Se ha denunciado el grave daño que sufren los jornaleros por el uso de plaguicidas.<sup>10</sup> En la temporada de 1993-1994, se intoxicaron 400 jornaleros en seis meses. Muchos de ellos presentan “anemia plástica, linfomas, leucemia, sobre todo los niños y jóvenes.”

Los jornaleros viven en la periferia de los grandes latifundios, hacinados en barracas o galerones, soportando temperaturas de más de cuarenta grados a la sombra. Toman agua de los canales contaminados. Su alimentación consiste en sopa de tortilla con tomate, con Pepsi Cola y algún pan. Carecen de servicio médico, de protección laboral, perciben salarios mínimos de 8 000 a 9 000 pesos (viejos) diarios por jornadas de diez horas, de sol a sol. En algunos campos les pagan con vales, y hasta hay tiendas de raya; el poco dinero que llegan a tener queda en manos de los comerciantes ambulantes que llegan a los campos agrícolas. Para pagarles su salario los obligan a caminar hasta 15

<sup>8</sup> *Loc. cit.*

<sup>9</sup> Los nombres de los campos agrícolas a los que año con año llegan los jornaleros indios triquis se encuentran en el trabajo “Plaguicidas, otra forma de etnocidio. Los indios jornaleros en los valles agrícolas de Sinaloa”, de Silvia Millán Echeagaray, publicado en la Memoria del XI Seminario de Economía Agrícola del Tercer Mundo, *La modernización del sector agropecuario*. Libros de la revista *Problemas del Desarrollo*, IIEC-UNAM, 1991, pp. 272-293.

<sup>10</sup> *Loc. cit.*

kilómetros; les descuentan días de trabajo por cualquier falta leve o por simple capricho de los capataces. Para trasladarse a los sembradíos tienen que hacer largas caminatas, por lo que a veces retornan a sus viviendas entre once y doce de la noche, para empezar la jornada, al otro día, a las cinco de la mañana.

Casi a diario aparecen “oaxaquitas” —en Sinaloa así se llama en forma peyorativa a los jornaleros indios—, muertos en los canales, asesinados macheteados, crímenes que nunca se esclarecen ni castigan. Se dan casos de violaciones de mujeres dentro de estos campos agrícolas y hasta en sus propias viviendas. Es necesario señalar también que los empresarios agrícolas, verdaderos caciques modernos, tienen guardias blancas y pistoleros, con armas de alto poder, a la entrada de los campos agrícolas, como si se tratara de auténticos campos de concentración.

Los jornaleros del campo de Sinaloa viajan desde la región mixteca de Oaxaca, o de la montaña en Guerrero, hacinados en vagones de ferrocarriles para llegar a los valles de Sinaloa. “Oaxacas”, “purépechas” o “zacatecas”, con su trabajo, generan la riqueza y bienestar de la zona, que queda en manos de 56 familias de la clase dorada, generalmente de origen griego, con sus mansiones de lujo, automóviles último modelo, aviones, yates, con compras en Tucson y diversiones en Las Vegas.<sup>11</sup>

Llegan enganchados por los agricultores para trabajar de sol a sol, de 10 a 12 horas diarias; sin medios de protección —ropa, mascarillas, anteojos o guantes— para el manejo de sustancias químicas sumamente tóxicas y peligrosas para la salud, como el paraquat y el endrín, prohibidas en Estados Unidos y que los agricultores del valle de Culiacán importan a precios baratos.

Lo más grave de esta situación es que los grandes empresarios agrícolas del noroeste, en especial en Sinaloa, utilizan el trabajo de niños. Casi 40% de los jornaleros agrícolas en Sinaloa, son niños de 8 a 16 años de edad, 50% de los cuales provienen de Oaxaca y de Guerrero.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> Véase Carmen Aída Guerra y Rubén Rocha Moya, *Tomate amargo*, El Sol de Sinaloa, enero de 1987.

<sup>12</sup> Indios amuzgos de la región de la montaña de Tlapa, Guerrero, que ahora se han integrado al Consejo Guerrerense, 500 años de Resistencia Indígena.



La carga laboral es igual a la de un adulto y sus jornadas exceden las seis horas. Las condiciones de salud de estos menores son un reflejo de la llamada “patología de la pobreza”. La desnutrición afecta a entre 70 y 80 por ciento de la población menor de cinco años y la alta incidencia de enfermedades respiratorias agudas y salmonelosis “se repite casi sin variación en los estados con fuerte presencia de población india.”<sup>13</sup>

Una encuesta realizada en 1992 entre mil menores en los campos agrícolas del valle de Culiacán reveló que 60% de éstos tienen un horario de trabajo de siete de la mañana a las cinco de la tarde, con un descanso intermedio de una hora. “Esto nos habla —indica el texto— de una jornada de nueve horas de trabajo efectivo, con una hora extra diariamente, lo que representa una violación a la ley, ya que la jornada máxima es de ocho horas.”<sup>14</sup>

En una investigación del Centro Mexicano para los Derechos de la Infancia (Cemedin) se encontró que la CTM y la CNC no cuentan con estudios, programas o áreas que se encarguen de analizar, regular o prohibir el trabajo infantil.<sup>15</sup>

Por medio de sus voceros la CTM ha declarado que “regularmente en los sindicatos afiliados a esta central obrera no se utiliza la mano de obra infantil”.

Sin embargo, acepta que 20% de la fuerza laboral agremiada a la CTM tiene entre 16 y 18 años, lo cual muestra que ese organismo obrero desconoce los principios que rigen la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, en el cual se define que niño “es cualquier ser humano de 18 años”.<sup>16</sup>

<sup>13</sup> Evangelina Hernández, “Desnutrición y empleo precoz afectan a los niños indígenas”, *La Jornada*, 31 de enero de 1994, p. 8.

<sup>14</sup> De los dos y medio millones de niños indígenas que hay en el país solamente 30% asiste a la escuela. La mayoría se incorpora al trabajo agrícola desde los seis años de edad en promedio. Ricardo Hernández, responsable del proyecto del Fideicomiso para la Salud de los Niños Indígenas de México.

<sup>15</sup> En los estatutos de la CTM y la CNC no está considerada la explotación del trabajo infantil. En la Secretaría del Trabajo y Previsión Social no existe una oficina encargada del trabajo infantil.

<sup>16</sup> Según datos del INEGI (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática), los niños que trabajan como jornaleros son 25% del total y las entidades donde se presenta este fenómeno son Chiapas, Oaxaca y Guerrero.

## 2. LOS INDIOS MAYOS DE SINALOA. JORNALEROS EN LOS VALLES AGRÍCOLAS DE EL FUERTE Y CULIACÁN

A lo largo de la historia, la mayor concentración de indios mayos en la región que hoy ocupa Sinaloa se dio en los pueblos situados entre los ríos Mayo y Fuerte. Después de la conquista de los españoles, los mayos se refugiaron en la sierra, más al norte del estado.

En 1930, según datos del Instituto Nacional Indigenista, había unas 3 000 comunidades de mayos en Sonora y Sinaloa. Actualmente sólo quedan un poco más de 300. En Sinaloa la mayor parte de los pueblos mayos se localizan en los municipios de El Fuerte y Ahome.<sup>17</sup>

De las comunidades mayo, nos vamos a referir en especial al pueblo de los capomos y describir sus condiciones de vida, que las obligan a emigrar a los valles agrícolas de El Fuerte y de Culiacán.

Las dotaciones de las tierras de los mayos son ejidales. En 1940 se destruyó su forma tradicional de propiedad comunal. Son tierras áridas de temporal que sólo permiten sembrar maíz, del cual hacen pinole que van a vender a la ciudad de El Fuerte, y obtener leña que también allá venden. Esto explica por qué los mayos también emigran como jornaleros agrícolas a los campos de Los Mochis, Guasave y Culiacán. Algunas veces también van a los campos agrícolas de Estados Unidos. Desde hace unos pocos años algunos pueblos mayos que rodean la presa Miguel Hidalgo pescan “lobina” para el consumo de las comunidades y para comercializar.<sup>18</sup>

El 60% de los mayos son analfabetos, no cuentan con maestros bilingües. De 40 000 mayos que viven en la zona, sólo unos 15 000 con-

<sup>17</sup> En el municipio de El Fuerte: Capomos, La Bajada del Monte, Vivajaqui, Tehuaco, Cabanillas, Llano de los Sotos, Llano de López, Herreros, Sosorrique, la Costa Alta, Borabampo, La Misión, Boca de Arroyo, Sivririoja, Teroque, Charay, Pochotal, Camajoa, Canutillo, Las Estacas. En el municipio de Ahome: San Miguel Zapotitlán, Los Goros (pueblo), Los Goros (pueblo 2), Cachoanas, Guayabo, Tecahuinahua, La frontera, El Porvenir, Flor Azul, Mochicahui. Fuente: Investigación directa de Silvia Millán Echeagaray, octubre de 1990.

<sup>18</sup> Comunidad mayo de “Los Capomos”, El Fuerte, Sinaloa, a la cual la autora brinda asesoría y donde se ha organizado una cooperativa de pesca. Véase Silvia Millán Echeagaray, “Remembranza de la Pascola. Regionalismo y sociedad”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas*, núm. 113, UNAM, julio-diciembre, pp. 99-109, 1993.

servan su lengua original (cahita). Los niños han ido perdiendo la lengua materna, pues sólo hablan español.

Tradicionalmente, las comunidades de mayos estaban organizadas por medio de sus “gobernadores”. Al crear los consejos supremos mayos el Instituto Nacional Indigenista dio lugar al autoritarismo y al control oficial, por lo que fueron desapareciendo su organización y estructura tradicional de gobierno. Ahora se establecen sindicaturas y comisarías.

La comunidad mayo de Capomos tenía título de propiedad comunal (del año 1775) por 6 000 hectáreas, de las que sólo les quedan 3 000, ya que las demás se las apropiaron los caciques de la región: Jorge Mundo, Pastora Osuna, Alberto López, Heriberto Germán y Jorge Vega Mendivil. En la actualidad la producción agrícola tiene rendimientos bajos y va a parar a manos de acaparadores, comerciantes y agiotistas de El Fuerte, que les compran las cosechas al tiempo y a mitad de precio.

La renta de parcelas en las comunidades mayo de Ahome y El Fuerte alcanza hasta 80%; si son de riego, esas parcelas producen hasta tres o cuatro millones de pesos (viejos) por temporada. Se ven obligados a rentarlas por falta de créditos y de las cuotas de agua de los sistemas de riego. Además, se les despoja de derechos agrarios por la vía de la compra ilegal en los ejidos mayos.

A pesar de todos los intentos de las clases dominantes para “integrar” al indígena, los mayos se resisten a esta aculturación con los “yoris” ya que solamente se les considera como productores de plusvalía, no se les trata como seres humanos, con derecho a ser auténticos y a tener una identidad propia.

Hasta ahora, dicen los mayos, no hay un proyecto jurídico para que se respete su cultura. Necesitamos, dicen,<sup>19</sup> apoyo para no desaparecer como etnia. Necesitamos que la historia mayo la escriban indígenas mayos. Queremos organizarnos y defendernos, rescatar y conservar nuestros productos naturales, nuestras tierras ejidales, pero queremos ser autónomos, queremos manifestarle al gobierno que exigimos garantías para recibir créditos, asistencia técnica, agilización en el trámi-

<sup>19</sup> Porfirio Martínez, informante mayo de Capomos, El Fuerte, Sinaloa, octubre de 1990. Investigación directa.

te de los asuntos indígenas. También, en lo que se refiere a defender nuestra cultura, “queremos organizarnos porque ocurre que vienen los ‘yoris’ y se llevan nuestra ‘paskola’<sup>20</sup> a presentarla en las ciudades y nos dejan sin pagarnos lo prometido. Se los llevan con miles de mentiras.”

Por ahora, la lucha se está dando en los pueblos mayos<sup>21</sup> por el respeto a su autonomía y a sus formas tradicionales de gobierno interno. Quieren créditos y apoyo para desarrollar la ganadería y pequeñas obras de riego entre otros proyectos productivos.

En varias sesiones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en Ginebra, los diversos grupos indígenas de México, por medio de sus representantes indios, han planteado reformas al convenio 197 de la OIT, ahora considerado en el convenio 169 que en 1990 el gobierno de México ratificó ante la Organización, y que entró en vigor a partir de 1991.<sup>22</sup>

La nueva Ley Agraria permitirá que dos o más ejidos se unan para formar uno solo. De ahí que la “reconstrucción” de los territorios indígenas también sea posible si se van juntando varios ejidos o comunidades y se empieza a fortalecer estos territorios indios y con ello su identidad como pueblos indios.

A últimas fechas, y tras décadas de permanecer aparentemente pasivos ante el despojo de sus recursos por parte de caciques y acaparadores de la región, los pueblos mayos de Sonora y Sinaloa dan pasos para formar una organización que ellos llaman Confederación de Pueblos Mayos.

<sup>20</sup> La paskola es una danza autóctona como la del venado.

<sup>21</sup> En la reunión estatal de pueblos indígenas de Sonora, representantes de seis etnias piden el derecho a la educación, servicio médico, apoyo a proyectos productivos, etc. Las etnias son: yaqui, mayo, seri, guarijios, o’otham y pima. Hermosillo, Sonora, noviembre de 1994.

<sup>22</sup> En este convenio se discuten varios puntos, entre los que se encuentra la autonomía de los pueblos indios. Cuenta con 44 artículos, donde se establece, entre otros puntos, el derecho a ser pueblo, que implica el sustento territorial y ecológico, que los pueblos indios requieren para el mantenimiento de su integridad. Esto quiere decir autodeterminación interna de los pueblos indios; derecho de consulta, de participación, de autodesarrollo con identidad; derecho a la tenencia de la tierra comunal y ejidal, derecho a usar y proteger recursos naturales. Véase el folleto de educación popular, editado por el Frente Independiente de Pueblos Indios (FIPI) y el Comité de Apoyo y Defensa a los Derechos Indios (CADDIAC) elaborado por Araceli Burguete.

Esperemos que ante esta “democracia emergente”, como la llama don Pablo González Casanova, los mayos se incorporen a las luchas indígenas, que se están dando en todo el país, por el rescate de sus recursos naturales, su dignidad y su cultura.

De los jornaleros indios que llegan a los campos agrícolas de Sinaloa, los amuzgos de Guerrero son los que presentan las condiciones más graves de miseria junto con los tarahumaras que bajan de la sierra de Chihuahua, en especial los del ejido forestal La Palma, de Batopilas, Chihuahua.<sup>23</sup>

En Guerrero la “franja de la miseria” aglutina a un gran número de indígenas permanentemente desnutridos, cuya situación los obliga muchas veces a emigrar. El entorno cotidiano, sobre todo en la montaña, es la falta de apoyo gubernamental, desnutrición, bajos ingresos, desempleo, carencias de servicios médicos, etc. Estas condiciones de vida los obligan a trasladarse a las zonas de agricultura comercial moderna de otras regiones del país.

Los tarahumaras —dice Laura Frade— que trabajan en las comunidades rarámuris, son los dueños ancestrales de tierras y bosques y hay que ver su condición de pobreza; han sido orillados hasta la barranca. Esto es una ironía: el 12 de octubre se celebró el 502 aniversario de la llegada de los españoles al continente; estamos a unos cientos de kilómetros de la frontera con el país más poderoso de la tierra, mientras en la Tarahumara los niños indígenas se nos están muriendo de desnutrición. Me da mucha rabia, pero se nos están muriendo en las manos.<sup>24</sup>

En Chihuahua 90% de la población tarahumara padece algún grado de desnutrición; hay problemas de tuberculosis, enfermedades gastrointestinales y pelagra, entre otras; el grado de alcoholismo es muy elevado.<sup>25</sup> Su alimentación consiste en un poco de pinole, tortillas y algunas hierbas como el quelite, y esto a veces solamente una vez al

<sup>23</sup> Ejido forestal en condiciones de miseria y represión por causa de los caciques.

<sup>24</sup> Laura Frade, entrevista de Alejandro Gutiérrez: “Se negó el gobierno a declarar zona de desastre a Chihuahua, pero Salinas acudió a entregar dinero”, *Proceso*, núm. 939, 31 de octubre de 1994, p. 16.

<sup>25</sup> Información de Gloria Leticia Díaz, Pedro Matías y Ricardo Ravelo, “Por los cuatro puntos cardinales indígenas en la miseria”, *Proceso*, núm. 939, 31 de octubre de 1994, p. 15.

día. Esto explica también la emigración de los tarahumaras<sup>26</sup> hacia los valles agrícolas de Sinaloa, aunque en menor proporción que los jornaleros de otras etnias, como por ejemplo los mixtecos y los triquis de Oaxaca.

### *Luchas de jornaleros agrícolas*

Los jornaleros agrícolas de Sinaloa han dado a través de la historia diferentes tipos de lucha. A partir de 1972 se empezaron a organizar en los campos Wilson, Bon Bustamante y Los Canelos, con movilizaciones de miles de ellos. Han llevado a cabo dos tipos de lucha: por la organización sindical y reivindicaciones laborales, y formando grupos como solicitantes de tierras y organizando invasiones en los latifundios. Para ello se agrupan en organizaciones tales como la Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesino (CIOAC), y en la Unión Nacional de Trabajadores Agrícolas (UNTA).

Durante la década de 1980-1990 se llegaron a hacer huelgas y paros agrícolas en los valles de Sinaloa, especialmente en el de Culiacán. Un líder que se destacó en estas luchas es Benito García, indio mixteco que en 1986 logró paralizar la producción de los campos agrícolas de Culiacán.

Desde que se instaló la Comisión Nacional de Justicia, por los pueblos indígenas, se le asignó como una de sus tareas principales reformar la Constitución para corregir las injusticias, discriminaciones y despojos de los pueblos indios. En el Programa Nacional de Solidaridad se reconoce a los pueblos y las comunidades indias como sujetos prioritarios de la acción gubernamental del Ejecutivo. Así surge el Programa Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas (1991-1994). Elaborado por el Instituto Nacional Indigenista, este programa no ha logrado hasta ahora que se respeten los derechos laborales y humanos de las diversas etnias del país. En Sinaloa se estableció un Programa de Desarrollo de Jornaleros: Prodejsa. Tripartito (participan el gobierno federal, el estatal y los empresarios agrícolas), este programa funciona desde el corazón del valle de Culiacán en Villa-Juárez, antes

<sup>26</sup> Los ejidatarios forestales de La Palma, de Batopila, Chihuahua (tarahumaras) aún reciben parte de su salario en especie (les pagan con piloncillo).

llamado Campo-Gobierno. Es necesario hacer una evaluación de este programa, ya que hasta ahora los jornaleros siguen viviendo en la miseria, sin derechos laborales, entre los plaguicidas y siendo víctimas de la violencia y la represión de las guardias blancas y de los capataces de los campos agrícolas.

Como se dijo, los jornaleros de Sinaloa se han organizado en la UNTA, en la CIOAC y en la Unión de Trabajadores Agrícolas del Valle de Culiacán (UTAVC). La CTM tiene 15 000 jornaleros agrícolas afiliados que pagan una cuota de 10% por el derecho de trabajar en los campos agrícolas.

En su peregrinar hacia los valles agrícolas de Baja California y Estados Unidos han surgido organizaciones de jornaleros tales como las siguientes: Asociación de Mixtecos de Baja California; Asociación de Mixtecos en California y Arizona; Mixtecos de San Bernardino; Unión de Zapotecas en Los Ángeles, California; Regiones Mixtecas del Sur y Mixtecos de Guerrero y de Puebla; el Comité Cívico Popular Mixteco de California y México, que aglutina a los mixtecos que trabajan en Estados Unidos y Baja California, especialmente San Diego y Valle de San Joaquín.

### *Autonomía regional*

Los pueblos indios tienen un marco jurídico pero requiere, para ser aplicado y respetado, una ley reglamentaria del artículo 4º constitucional<sup>27</sup> que ampare a los nueve millones de indígenas de las 56 etnias que forman parte de nuestra nación.

En el artículo 4º se reconoce que México es un Estado formado por diversas culturas,<sup>28</sup> algunas de ellas originarias de este territorio antes de la fundación de este estado; cultura, forma de organización y go-

<sup>27</sup> Reconocimiento de la pluralidad de pueblos y culturas, tal como se establece en la Constitución.

<sup>28</sup> La nación mexicana tiene una composición pluricultural, sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La Ley protegerá y fomentará el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado; en los juicios y procedimientos agrarios en que aquéllos sean parte se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas, en los términos que se establezca en la Ley.

bierno que han conservado y que ahora se expresan en “estatutos comunales” formulados por los pueblos indios conforme a sus tradiciones y costumbres. Nuestra aspiración principal, dicen los indios, es que se reconozca que nuestros pueblos tienen formas propias de gobierno, de vida y de aplicación de la justicia.

Desde la época prehispánica hasta la fecha las comunidades indígenas de México no constituyen un bloque económico, social, político y cultural homogéneo, sino que presentan diversos estadios en su desarrollo histórico y social. Hasta ahora esta diversidad étnica había impedido que estos pueblos indios dieran sus luchas en forma conjunta. Sus demandas, principalmente en lo que se refiere a la tenencia de la tierra, se daba en forma aislada.

Desde la conquista ha habido despojos de sus tierras y bienes comunales. La política del sistema siempre ha sido enfrentarlos con el Estado, dividirlos entre los diferentes grupos étnicos y tratar también de enfrentarlos entre sí, y aun dentro de un mismo grupo étnico, como es el caso de los triquis de Copala. Dividirlos y debilitarlos, en sus luchas y demandas, ante los diversos organismos y dependencias oficiales. Es decir, cuando no los enfrenta, se ejerce un colonialismo interno mediante acciones paternalistas de las múltiples y diversas dependencias oficiales que inciden en los pueblos indios, como la Conasupo, la SARH, la SRA, la SEP, el INI, etc., que después se trasladaron al Pronasol y recientemente a la Sedesol. De 1980 a la fecha se han empezado a dar acciones conjuntas en las luchas de los pueblos indios.<sup>29</sup> Como ejemplo está la COCEI (Coalición Obrero-Campesina-Estudiantil del Istmo) y el MULT (Movimiento de Unificación y Lucha Triqui) y una serie de organizaciones campesinas indígenas que luchan en la Coordinadora Nacional Plan de Ayala.

En Chiapas, a raíz del surgimiento del EZLN, se empezaron a dar las primeras movilizaciones para la creación “de regiones autónomas pluriétnicas”. Al principio, la autonomía se manifestaba en el desconocimiento de autoridades federales y estatales, la toma de tierras, el bloqueo de carreteras, etc. El dirigente tojolabal Antonio Hernández

<sup>29</sup> Nacida en 1972, la COCEI fue la única organización que tuvo la capacidad de organizar a obreros, campesinos y estudiantes, y canalizar las demandas de estos sectores dentro de la lucha de clases en el estado de Oaxaca.



Cruz explica “que la composición pluriétnica del país exige el reconocimiento jurídico de los grupos indígenas, ya que, mientras esta demanda no sea satisfecha, la sociedad en su conjunto no gozará de una ‘verdadera democracia’.”<sup>30</sup> “Se hace necesaria una nueva relación política y social entre los pueblos indios y el Estado mexicano.” Que autonomía no quiere decir independencia ni separatismo, sino que debe ser resultado de la consulta a las comunidades. Acepta que la idea de la autonomía no está totalmente elaborada. “Falta determinar cómo quedan los no indios y cómo se desarrollarán las nuevas relaciones humanas, económicas, sociales y políticas dentro de los territorios indios.”

Díaz Polanco y López y Ribas dicen que autonomía “es pensar en una revolución democrática”. La unidad básica de los indios es la comunidad (territorio e identidad). La autonomía reconoce y hace efectivos los derechos históricos de grupos étnicos en el marco del Estado nacional; busca sustituir la subordinación por la coordinación; constituye autogobiernos regionales para controlar los recursos naturales regionales y su organización productiva. Para ello hay que reformar los artículos 115, 27 y 4º constitucionales.

Autonomía es lo contrario a la fragmentación que propone el gobierno. Es compactarse en municipios con un contenido sociocultural. Se debe entonces concebir la autonomía con carácter regional, para consolidar la nación; debe ser democrática para resolver problemas nacionales y tiene que ser pluriétnica.<sup>31</sup>

Autonomía, dice Emilio Krieger,<sup>32</sup> es integrar a los indios a la nación; las comunidades indígenas quieren autonomía sin jerarquías, sin niveles. Que sean los pueblos indios los que decidan.

<sup>30</sup> Guillermo Correa y Julio César López, “‘Irreversible’, la autonomía de las regiones indígenas; falta reformar los artículos 4º, 115 y 27 para ‘una nueva relación con el Estado’”, *Proceso*, núm. 939, 31 de octubre de 1994, pp. 20-25.

<sup>31</sup> Carlota Botey, “Perspectivas de la lucha de los pueblos indios”, foro organizado por el Partido de la Revolución Democrática en la Casa de la Cultura Reyes Heróles, 9 de marzo de 1994.

<sup>32</sup> Emilio Krieger, “Los nuevos espacios de México. El nuevo indigenismo y la autonomía”, ponencia en el Seminario La Democracia y el Estado Multiétnico en México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, 24 de marzo de 1994.

El 12 de octubre, en San Cristóbal de las Casas, representantes del Comité 500 Años de Resistencia Indígena, Negra y Popular decretaron frente a 20 000 indios la autonomía de las regiones que están bajo su control.

Se aprobó el documento “La autonomía como nueva relación entre los pueblos indios y la sociedad nacional”. Entre las organizaciones asistentes estuvieron: Consejo Guerrerense 500 Años de Resistencia Indígena, Organización Purépecha, Frente Independiente de Pueblos Indios (FIFI), Consejo Estatal de Organizaciones Indígenas y Campesinas de Chiapas (no oficial), ARIC, Unión de Uniones Independientes y Democrático (Chiapas), Consejo Tradicional de los Pueblos Indígenas de Sonora, Coordinadora Regional de Organizaciones Indígenas de la Sierra de Zongolica (Veracruz), Unión de Comunidades Indígenas de la Zona Norte de Istmo (Oaxaca), Asamblea Estatal Democrática de Oaxaca, Asamblea Zapoteca y Chinanteca de la Sierra de Oaxaca, Servicios para el Desarrollo (Hidalgo), Coalición Obrero-Campesina-Estudiantil del Istmo (Oaxaca) y la Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos.<sup>33</sup>

Enseguida solamente se mencionarán algunas de las regiones que se han declarado autónomas en Chiapas: Nuevo Concejo Municipal en Simojovel. Región Autónoma Indígena de la Zona Norte de Chiapas (11 municipios). En el ejido Morelia 58 comunidades de la región de Altamirano y Las Margaritas se integraron en la Agrupación Campesina Tzoma Unidad en Tojolabal. En Marqués de Comillas (selva lacandona) 43 comunidades.

A partir del 12 de octubre, en que el Consejo Estatal de Organizaciones Indígenas y Campesinas (CEOIC) declaró la autonomía de pueblos indígenas y que se integraron los “parlamentos indígenas” tanto en Chiapas como en Guerrero, Oaxaca y en otras regiones del país, las diferentes etnias se han organizado para promover sus luchas por la autonomía. En Oaxaca se empiezan a organizar, zapotecos, mixtecos, triquis, mixes, chatinos, negros y chontales. En Sonora los yaquis, mayos, seris, guarijios y pimas.

<sup>33</sup> Matilde Pérez U., “Reconocer territorios y gobiernos autónomos, pide el Consejo Plural de Pueblos Indios”, *La Jornada*, 12 de octubre de 1994, p. 11.

Académicos e intelectuales como Pablo González Casanova, Emilio Krieger, Carlota Botey, Héctor Díaz Polanco y Gilberto López y Ribas han organizado foros, seminarios y reuniones<sup>34</sup> para analizar y discutir los fundamentos legales de la autonomía regional.

### 3. EL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL. LAS NUEVAS FORMAS DE LATIFUNDISMO MODERNO

“Como resultado de los procesos históricos que tuvieron lugar en el agro de México, en el país coexisten aún dos formas fundamentales de propiedad rural: la social, representada por los ejidos y las comunidades indígenas, y la privada, o particular, representada (hasta las reformas recientes) por las pequeñas propiedades.”<sup>35</sup>

Las reformas a la Ley Agraria de 1992 se llevaron a cabo con tres fines específicos: redefinir y justificar legalmente la existencia o la creación de las medianas y grandes propiedades (neolatifundismo), modificar el estatus legal de la propiedad social (ejidos y comunidades) para abrir la posibilidad de transformarla en propiedad privada (que es una forma de alimentar el nuevo latifundismo), y cancelar el reparto agrario (con el argumento de que ya no hay tierras por repartir).

En el primer caso, las modificaciones al artículo 27 y la nueva Ley Agraria disolvieron en la práctica la figura de “pequeña propiedad” y dieron lugar a la posible existencia de mayores propiedades mediante dos mecanismos: la expansión, mediante ciertos “trucos legales”, de los terrenos del llamado pequeño propietario, y la creación de una nueva figura jurídica, la sociedad mercantil. Con la reforma a la fracción IV que ahora permite que las sociedades mercantiles puedan ser propietarias de superficies de tierra que van de 2 500 hectáreas de riego hasta 20 000 hectáreas de bosque selva se permite la concentración de grandes superficies, es decir, de verdaderos latifundios.

Mediante las sociedades mercantiles, o “latifundios por acciones” como los llama José Luis Calva, será posible que se acaparen más de

<sup>34</sup> Como el citado Seminario La Democracia y el Estado Multiétnico en México, y el Foro Perspectivas de la lucha de los pueblos indios, 9 de marzo de 1994.

<sup>35</sup> Víctor Toledo, “La Ley Agraria: un obstáculo para la paz y el desarrollo sustentable”, *La Jornada del Campo*, año 3, núm. 33, 28 de febrero de 1994, p. 1.

14 millones de hectáreas, sembradas con los principales granos que se cultivan en el país. La tierra podría concentrarse en unos 10 000 latifundios.<sup>36</sup>

Las reformas al artículo 27, afirma Bárbara Zamora, y la Nueva Ley Agraria

significa, una gran desprotección jurídica para ejidos y comunidades, en virtud de que esta legislación no busca la preservación de las comunidades ni de los ejidos, sino su desintegración, en virtud de que suprime las características de la propiedad social, como la inembargabilidad, imprescriptibilidad e inalienabilidad, lo que significa que las tierras comunales y ejidales pueden ser objeto de todo tipo de operaciones mercantiles, incluida la compraventa, lo que dará lugar a la privatización y consecuentemente a la desintegración de ejidos y comunidades.<sup>37</sup>

En México la necesidad de dotar y restituir tierras a los campesinos indígenas sigue siendo una exigencia primordial. El reparto agrario no ha terminado; sólo 20% de los 195 millones de hectáreas del territorio nacional pertenecen a ejidos y comunidades y casi 60% de este número es propiedad privada (según datos del INEGI para 1990). Esto demuestra la necesidad urgente de reformar el actual artículo 27 constitucional y la Ley Agraria para restituir a los campesinos indígenas su derecho a la tierra, que históricamente ha sido causa de conflictos armados en nuestro país.

“Desde el *calpulli* indígena, el eje central ha sido la agricultura y las luchas del pueblo mexicano, sobre todo a partir de 1910, que primero fueron antirreeleccionistas, se transformaron en luchas agrarias, luchas por la tierra. Así las ideas de Luis Cabrera en 1917 y Salvador Alvarado fueron por la dotación y restitución de tierras.”<sup>38</sup> Las dos formas de tenencia, la pequeña propiedad (individual) y la propiedad comunal (colectiva) están consideradas en la Ley de 1922.

<sup>36</sup> José Luis Calva, “La reforma del régimen agrario mexicano. Implicaciones en el largo plazo”, *La Jornada*, 9 de mayo de 1994, p. 6.

<sup>37</sup> Bárbara Zamora López, del Bufete Jurídico Tierra y Libertad, ponencia “Fundamentos jurídicos para reformar el artículo 27 constitucional”, XIV Seminario de Economía Agrícola del Tercer Mundo, IIEC-UNAM, 1994.

<sup>38</sup> Emilio Krieger Vázquez, ponencia “El nuevo indigenismo y la autonomía”, en el citado Foro La Democracia y el Estado Multiétnico en México.

En la época alemanista se adiciona la fracción XIV del artículo 27 y con el derecho de amparo empezaron a proliferar los certificados de inafectabilidad y se desarrolló el latifundismo. Después vino la etapa del “liberalismo social” donde se dota a los campesinos de agua, semilla, crédito, maquinaria, etc. Por último, se llegó a la etapa neoliberal, donde el desarrollo agrícola tiene el fin de crear una economía “rentable”. Ahora con dos disposiciones: el Procampo y el TLC.

Con las reformas al artículo 27 constitucional y con la nueva Ley Agraria, dice Emilio Krieger,

la tierra es una mercancía que puede ser vendida, de acuerdo a la ley de la oferta y la demanda. Se abre la posibilidad de que se hagan “inversiones” en el campo y se dan estímulos fiscales para que los campesinos vendan sus tierras. De 1990 a la fecha la rentabilidad de la agricultura va hacia la baja, no hay un proyecto nacional sobre la agricultura, ni una correcta política agropecuaria. Se ha terminado el reparto agrario; ahora ciertos grupos campesinos obtienen la tierra vía Pronasol.<sup>39</sup>

Las organizaciones campesinas que en el decenio 1980-1990 dieron luchas muy importantes por la tierra, fundamentalmente las que agrupaba la Coordinadora Plan de Ayala, parece que han renunciado a ellas. Se empieza a notar el corporativismo en el campo. Las reformas al artículo 27 han originado el desmoronamiento de grupos campesinos. Surgen otros nuevos, pero ahora por ramas de producción. La venta y renta de parcelas se siguen dando en forma acelerada, así como los “proyectos de asociación”; tal parece (dice el antropólogo Luis Hernández) que en el futuro el ejido será un elemento en la sociedad rural, pero no el más importante, como en épocas anteriores.

En lo que respecta a los derechos agrarios, esenciales para preservar la integridad de las tierras indígenas, se tendrán que lograr acuerdos, tanto para los ejidos como para las tierras comunales de los pueblos indios. Tal vez sea conveniente pasar del régimen de ejido al comunal pues en la nueva Ley Agraria esta última forma es inalineable, imprescriptible e inembargable (artículos 23, 99 y 103).<sup>40</sup>

<sup>39</sup> Foro Perspectivas de la Lucha de los Pueblos Indios, 9 de marzo de 1994.

<sup>40</sup> Araceli Burgueie, en Folleto de Educación Popular, Frente Independiente de Pueblos Indios y CADDIAC.

El presidente Salinas promovió la reforma agraria en aras del gran capital nacional y extranjero. Las organizaciones campesinas, especialmente las indígenas, tienen un proyecto alternativo: la propiedad social de la tierra, no sólo como unidad económica, sino como entidad cultural e histórica (en sus formas ejidal y comunal).

En tanto que la propiedad privada sea con límites, y se oriente hacia una actividad productiva que resuelva las necesidades de la nación, será necesario una política de desarrollo agropecuario que haga rentables, productivos y eficientes al ejido, la propiedad comunal y la pequeña propiedad. Un desarrollo industrial que permita la creación de empleos. Estas formas serían superiores a las asociaciones mercantiles que ahora promueve la nueva Ley de Reforma Agraria.

Por las reformas al artículo 27 constitucional los indios se encuentran ahora en una situación de inseguridad en la tenencia de la tierra.

Se necesita apoyar el proyecto alternativo de las organizaciones campesinas indígenas independientes para que se modifique o se vuelva al texto original del artículo 27 y que se dé la organización productiva, de tipo social o colectivo, en las comunidades indias; para ello también se tendrá que reglamentar el artículo 4º constitucional y estar atentos a las formas que adoptarán las autonomías regionales de las 56 etnias del país, así como en qué forma se organizará la producción y el desarrollo rural, regional y nacional.<sup>41</sup>

El nuevo artículo 27 constitucional, en su fracción VII establece derechos agrarios específicos para preservar la integridad de las tierras indígenas. En la práctica, la Secretaría de la Reforma Agraria, la Procuraduría Agraria y los Tribunales Agrarios han estado aplicando otros artículos de la Ley de 1927 para resolver asuntos de los pueblos indígenas.

Para los ejidos indígenas es conveniente —dice Araceli Burguete—, lograr acuerdos para modificar el régimen de tenencia del ejido y pasar la tierra al régimen comunal, ya que en la Nueva Ley Agraria la tierra comunal es inalienable, imprescriptible e inembargable (artículos 93, 99 y 103).<sup>42</sup>

<sup>41</sup> Carlota Botey, "Por un nuevo artículo 27 constitucional", Foro Perspectivas de la lucha de los pueblos indios, 9 de marzo de 1994.

<sup>42</sup> Araceli Burguete, "Materiales de la Campaña Nacional de Alfabetización en Derechos Indígenas", Frente Independiente de Pueblos Indios (FIPI) y Comité de Apoyo y Defensa a los Derechos Indios, A. C. (CADDIAC), p. 9.

“Para los indígenas la tierra es dadora de vida.”<sup>43</sup> El abuso de la misma implica la muerte. La posesión comunal de las tierras es el elemento integral de sus vidas. La forma de tenencia de la misma es lo que garantiza la cohesión de las etnias y lo que les da identidad.

Así concebida, la tierra no es sólo el lugar para sembrar y vivir. Es el territorio todo, en el contexto más amplio, y por ello comprende los bosques, ríos, lagos, fauna y flora, recursos del suelo y del subsuelo, cada uno de los cuales tiene una razón de ser, como generadora de riqueza, entendida ésta como generadora de vida, no como acumuladora de dinero. Este territorio comprende lugares sagrados, para los dioses, para los muertos; centros ceremoniales y lugares donde se celebran ceremonias diversas, fundamentalmente religiosas, pero también culturales, deportivas y de esparcimiento.

La Comisión de Solidaridad y Defensa de los Derechos Humanos, A. C. (COSYDDHAC) elaboró una propuesta, con la Ley que reglamentará el reformado artículo 27 constitucional en lo referente a los pueblos indígenas. Se consultó a los pueblos tarahumaras, y aquí se transcriben algunas frases que fueron recogidas en esos pueblos indios:

- Nosotros los grandes ya vamos a terminar nuestros días. ¡Qué mundo les vamos a dejar a los nuevos si acaban con la tierra!
- El Dios nos quiere aquí.
- Qué triste será que la gente de fuera venga a mandarnos y quitarnos lo que es de nosotros.
- [...] El chabochi tiene que ir poquito a poco, pos si no sus tierras no van a ser del todo productivas, pos va a tener que buscarle, pero el rarámuri sí produce, de autoconsumo, y no para altos negocios, y el chabochi sí piensa que hay que producir mucho para sacar dinero [...] la avaricia del dinero, pos va a tener que buscarle por otros lados y va a buscar: ¿qué?, pos va a buscar tierras de los tarahumaras [...]
- La tierra de la sierra es nuestra, pues, con todo y los pinos; a nosotros los de la raza nos la dejaron nuestros abuelos y ahora nos la quieren quitar sin preguntarnos.

<sup>43</sup> Teresa Jardí, “Artículo 27: voces indias”, *La Jornada*, 6 de enero de 1992, p. 6.

En nuestras experiencias con jornaleros indios triquis, mayos y tarahumaras<sup>44</sup> en los surcos de los campos agrícolas del valle de El Fuerte y de Culiacán se han encontrado coincidencias en cuanto a sus valores filosóficos y culturales. Como muestra de ello transcribimos aquí parte de una entrevista a Marcos Sandoval, líder triqui de San Andrés Chicahuaxtla:

Nuestra forma de vida ha sido esencialmente comunitaria, con un profundo respeto por la tierra, nuestra madre que nos cobija y alimenta; por eso nos indigna el corazón cuando vemos que es maltratada, destruida por la ambición y la avaricia —cuando nos es negada a sus dueños ancestrales—, cuando se rompe su equilibrio natural.

Mucho se nos ha estudiado, pero poco se nos ha comprendido.

Se nos sigue imponiendo su forma de desarrollo, su civilización. Su forma de ver al mundo, y de relación con la naturaleza, negando todo el conocimiento generado de nuestros diferentes pueblos. A 500 años de una dolorosa relación, el mundo occidental tiene una deuda con los pueblos indios de América, que es el reconocimiento y respeto a nuestra diversidad cultural, en lo jurídico, en lo educativo, en lo económico, en lo social y político.<sup>45</sup>

#### 4. RESUMEN Y PROPUESTAS

En la práctica de la investigación es donde se obtienen elementos de análisis de una realidad concreta y en proceso. El investigador puede, a partir del estudio de esta realidad, formular teorías, pero también comprometerse con la clase explotada y luchar al lado de los que estén por la transformación y el cambio revolucionario de esta realidad.

Con la técnica de la investigación directa, participante y comprometida se han realizado algunos trabajos de investigación en los campos agrícolas de Sinaloa. Mediante esta técnica se han obtenido

<sup>44</sup> Tarahumaras del ejido forestal La Palma del municipio de Batopilas, Chihuahua, que se han acercado a solicitarme asesoría a través de los mayos de Capomos. Merece tratar su problemática en otra ocasión, dado las limitantes de tiempo y espacio en este seminario de Economía Agrícola.

<sup>45</sup> Marcos Sandoval, “La cuestión india: para definir camino propio”, *La Jornada del Campo*, 31 de octubre de 1994, p. 1.



elementos de estudio y análisis de la agricultura comercial moderna en ese estado.

En un lado se encuentran los grandes empresarios agrícolas, que acaparan las mejores tierras de cultivo (de riego) y que cuentan con todos los recursos: agua, crédito, mercado, para el desarrollo de esta actividad.

En el otro extremo de este tipo de agricultura se encuentran las masas de jornaleros agrícolas, en su mayoría indios que emigran de Oaxaca, Guerrero, Michoacán, Chihuahua y de otras regiones del país, que trabajan para estos grandes empresarios en condiciones de miseria y al margen de las leyes laborales y de los derechos humanos. Estos jornaleros agrícolas son los creadores del excedente económico, o de la riqueza agrícola de la que disfrutaban sólo unas veinte familias de Sinaloa.

Ahora, con las políticas neoliberales en el medio rural, se tienen más de seis millones de jornaleros, que reciben los salarios más bajos y son víctimas de la opresión, la represión y la miseria.

El trabajo de los niños jornaleros es una práctica común en estos campos agrícolas. A casi 40% asciende el trabajo infantil, el cual proviene generalmente de las comunidades indígenas de Oaxaca y Guerrero. A estos niños también se les obliga a aplicar plaguicidas peligrosos. Muchos de ellos presentan “anemia plástica, linfomas, leucemia”.

Los indios mayos, de El Fuerte de Sinaloa emigran hacia los valles agrícolas y son parte de esta masa de jornaleros indios, junto con triquis, mixtecos, tarahumaras, amuzgos y purépechas que emigran de Oaxaca, Guerrero y Michoacán a vender su fuerza de trabajo, como asalariados. Los mayos, que han sido también víctimas de despojo de sus tierras por parte de caciques y acaparadores de la región, viven en condiciones de miseria y obligados a rentar sus parcelas a los agricultores ricos de la zona. Se han empezado a organizar junto con otros pueblos mayos. Esperemos que se incorporen a las luchas indígenas que se están dando en todo el país por el rescate de sus recursos naturales, su dignidad y su cultura.

Los tarahumaras, del ejido forestal La Palma de Batopilas, Chihuahua, llegan a los campos agrícolas de Sinaloa, al igual que los amuzgos de Guerrero, en condiciones graves de miseria, con problemas de desnutrición, de tuberculosis, de enfermedades gastrointestinales.

Los tarahumaras se alimentan en sus lugares de origen con pinole, tortillas y quelites. En los campos agrícolas de Sinaloa su alimentación consiste en maíz, tomate, chile y a veces frijoles.

Los jornaleros agrícolas, sobre todo en la década de 1980-1990 se han organizado y han llevado a cabo huelgas y paros en los campos agrícolas. Especialmente, en el valle de Culiacán. Se agrupan en organizaciones como las CIOAC y la UNTA.

En el valle de Culiacán se ha establecido el programa de desarrollo de jornaleros en Villa Juárez, el Prodejsa, pero siguen viviendo en condiciones de miseria, insalubridad y al margen de derechos laborales y humanos.

En sus migraciones hacia California y los campos agrícolas de Estados Unidos, los jornaleros forman organizaciones como la Asociación de Mixtecos, la Unión de Zapotecas, el Comité Cívico Popular Mixteco y otras.

A partir de 1980 se empezaron a presentar movimientos en algunos grupos indígenas, que luchan en la Coordinadora Plan de Ayala. A raíz del surgimiento en Chiapas del EZLN se empezaron a crear las regiones autónomas pluriétnicas. A partir del 12 de octubre de 1994 se han formado regiones autónomas en Chiapas, Oaxaca, Sonora y otros estados de la república.

Las reformas al artículo 27 constitucional han permitido una nueva forma de latifundio basado en las inversiones privadas en el campo, incluso de extranjeros. Urge volver el artículo 27 constitucional conforme a los términos previstos en 1917.

Los indios se encuentran ahora ante una inseguridad en la tenencia de la tierra y por tanto a su supervivencia como etnias. Es necesario apoyar el proyecto alternativo de estas organizaciones campesinas indígenas, la modificación del artículo 27 constitucional, la reglamentación del artículo 4º constitucional que les permita adoptar la autonomía regional, organizar sus recursos naturales, sus proyectos productivos y el desarrollo de su cultura. Será necesario insistir en que se cumpla el convenio 169 de la OIT.

El Tratado de Libre Comercio verá a los indios como parte de las fuerzas productivas, para beneficio de las empresas extranjeras, y no como sujetos de crédito para la organización productiva de sus comunidades. Organización que deberá ser social o colectiva.

La desigualdad y la injusticia persisten, se manifiestan en las relaciones de los pueblos indios con los demás sectores de la sociedad mexicana; en los órdenes político, económico e ideológico persisten el caciquismo, que monopoliza los bienes, los productos y el poder, y que se queda con los “excedentes” en beneficio propio. Estos acaparadores y caciques, al reproducir estas condiciones de desigualdad y explotación, conforman estructuras que impiden el desarrollo de los pueblos indios y que los obligan a emigrar como jornaleros agrícolas.

Se propone apoyar la autonomía de los pueblos indios, de estar atentos, como científicos sociales, a las formas que adoptarán las autonomías regionales (de las 56 etnias del país). Para ver de qué forma se organizará la producción, el desarrollo rural, regional y nacional, sobre todo ahora que con las reformas del artículo 27 constitucional, donde se decreta que ya no habrá reparto agrario, y por otro lado la iniciativa 187 (promovida por Pete Wilson) o propuesta de ley de enmienda a la ley antiinmigrante. Los jornaleros migrantes no tendrán la opción de irse a trabajar a los campos agrícolas de Estados Unidos.

Se propone apoyar las luchas de las diversas organizaciones de jornaleros agrícolas, tanto en México como más allá de nuestras fronteras, en los campos de California, Arizona y Texas. También, las luchas de los indios en sus pueblos de origen.

Colaborar y asesorar a los parlamentos indígenas, por medio del Consejo Plural de Pueblos Indios, en los temas que ellos proponen: justicia, seguridad, agricultura, obras y servicios, salud, educación, derechos humanos y derechos laborales.

Apoyar el Decenio Internacional de los Pueblos Indios del Mundo.

## GLOBALIZACIÓN, NEOLIBERALISMO Y EL CAMPO MEXICANO: MITOS Y REALIDADES

**Roberto S. Diego Quintana\***

Recordar el inicio de los ochenta y pensar en la mitad de los noventa lleva a reflexionar que el mundo, en este corto tiempo, ha cambiado tanto como un pequeño gusano metamorfoseado en una grande y oscura mariposa nocturna. Por una parte, la impredecible caída del bloque soviético, ante la sorpresa de muchos, llevó a distinguidos miembros del partido comunista soviético al suicidio, dado que el mundo que habían ayudado a construir había desaparecido, dejando a la humanidad bajo la tutela unipolar de Estados Unidos.<sup>1</sup> Por otra parte, la integración económica entre países se ha dado de tal forma que hoy se habla ya de una aldea global (Koc, 1993), en donde se manifiestan con cierto sectarismo varios bloques económicos: la Unión Europea, la Cuenca del Pacífico y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, fundamentalmente. Tal es la inercia globalizadora de la economía que pareciera en la actualidad la salvación de cualquier país, sea desarrollado o menos desarrollado económicamente, está en encontrar, dentro de su aparente orfandad existencial, algún bloque económico que los adopte y les permita integrarse a la danza económica mundial.

Independientemente de la opinión que se tenga sobre la globalización económica y la integración de los países en bloques económicos, lo cierto es que el desarrollo de las comunicaciones y de la informática han reducido las distancias entre países y el intercambio comercial se vuelve cada día más cotidiano, incluyendo productos que hace unas cuantas décadas era inimaginable que cruzaran por cielos y océanos.

\* Coordinador del área de Desarrollo Agroalimentario. Doctorado en ciencias sociales, UAM-Xochimilco.

<sup>1</sup> Un excelente trabajo sobre los cambios geopolíticos mundiales y la actitud tomada por el gobierno mexicano es el de Jorge Castañeda (1994). Véase la bibliografía al final de este trabajo

Es, por tanto, una certidumbre de fin de milenio que la internacionalización de la economía, se quiera o no se quiera, ha llegado para quedarse, cuando menos mientras el petróleo dure o algún otro energético llegue a sustituirlo en cerca de cincuenta años.

Dentro de este entorno globalizador, los gobernantes de México han integrado al país a un bloque económico con Estados Unidos y Canadá, y acuerdos similares se están celebrando con varios países de Centro y Sudamérica, amén de la incipiente participación que empiezan a tener consorcios mexicanos en la Cuenca del Pacífico. Si bien la inclusión del país en diferentes bloques de la aldea global se puede considerar una consecuencia lógica del incremento del intercambio comercial internacional, cabe cuestionar cómo, a qué ritmo, en qué productos, en qué mercados y con qué países integrarse comercialmente. Asimismo, sería conveniente repensar el interés puesto en el desarrollo hacia afuera, aparejado del descuido del desarrollo hacia adentro, en un mercado internacional sumamente politizado, oligopólico e intervenido (Llambi, s. f.), en donde los principales actores, las empresas transnacionales, distan mucho de ser almas caritativas,<sup>2</sup> en un mundo hoy dominado, en una aproximación de absolutismo internacional, por el hoy “socio comercial” y antaño denominado “imperialismo yanqui”.

Si el mundo ha cambiado en los últimos años, la política económica de México ha dado un giro total en el mismo lapso al adoptarse el modelo neoliberal como nueva panacea del devenir nacional. Los pilares fundamentales del papel del Estado y de la economía, considerados inamovibles hace diez años: *i*] un Estado rector e interventor, *ii*] la necesidad de planear la actividad económica, *iii*] tomar el ahorro interno como fuente de financiamiento del desarrollo nacional, *iv*] frenar a las fuerzas del mercado como parte de la lucha contra la inequidad social, *v*] proteger a las mayorías marginadas, y *vi*] controlar la actividad de los diferentes actores económicos privados a fin de regular la apropiación del producto por los diferentes grupos sociales, parecen estar arrumbados en el desván de la historia. Hoy en día, el paradigma neoliberal abre otra puerta y pregona la necesidad de: *i*] un Estado conciliador y regulador de lo político, económico y social, *ii*] la inversión

<sup>2</sup> Sobre el papel de las empresas transnacionales en la globalización véase: D. Brooks y J. Cason (1964).

privada nacional y extranjera como motor del crecimiento económico, *iii*] un libre mercado en donde sea la ley de la oferta y la demanda la encargada de regular la actividad económica, fundamentalmente la compra y venta de capital, tierra, mano de obra y tecnología, y *iv*] la iniciativa privada como principal y en lo ideal único agente económico. Todo ello con el fin de lograr en el mediano plazo que con la liberalización económica la sociedad llegue a asignar óptimamente sus factores de la producción, a fin de lograr un mayor valor agregado, así como de retribuir adecuadamente a estos factores y de beneficiar imparcialmente, y en el mediano plazo, a cada uno de los actores individuales y sociales participantes de toda actividad productiva.<sup>3</sup>

Los paradigmas de la política económica cambian tanto, en tan poco tiempo y presentan estrategias tan contrapuestas y contradictorias que la respuesta a los acertijos sobre: *i*] el papel adecuado del Estado en la sociedad, *ii*] el grado pertinente de la planificación económica; *iii*] el nivel de intervención o de libertad del mercado, *iv*] el papel que debe desempeñar la inversión pública y la privada (nacional y extranjera) en el desarrollo, *v*] el grado, discrecionalidad y velocidad pertinente de la apertura económica, y *vi*] la validez de creer que es por medio del liberalismo económico como en el mediano plazo podrá alcanzarse una mejor justicia social, es cada vez más acuciante en sociedades, como la mexicana, que se debaten cada vez más entre la demagogia y la crisis política, económica y social.<sup>4</sup>

## MÉXICO, SU CAMPO Y LOS CAMBIOS

El campo y los que en él habitan, han desempeñado siempre un papel histórico en el desarrollo político y económico del país. El México moderno tiene sus orígenes en un movimiento fundamentalmente agrarista. Es también el crecimiento agrícola de los años cuarenta y cincuenta el que genera suficiente ahorro interno como para impulsar la diversificación económica sin recurrir al endeudamiento externo.

<sup>3</sup> Un buen sumario sobre los planteamientos conceptuales del neoliberalismo se presenta en el documento de la FAO (s. f.).

<sup>4</sup> Aquí cabe recordar, con Keynes, que en el largo plazo todos estaremos muertos.

No obstante los logros de un sector agropecuario social y económicamente polarizado, el llamado “milagro mexicano” se agotó en los sesenta y es en 1965 cuando se dieron los primeros signos estadísticos de la pérdida de dinamismo (Gómez, 1978). Los años noventa, con el cambio geopolítico, la globalización económica y el paradigma neoliberal como nueva vía de crecimiento económico, toman al sector agropecuario nacional cargando una losa de más de un cuarto de siglo de insuficiencia productiva, descapitalización y empobrecimiento poblacional. La instrumentación de las ideas neoliberales, arriba enunciadas, aplicadas al campo, tienen y tendrán efectos que por la magnitud de los problemas conviene reflexionar.

### *Los factores de la producción*

El México rural es árido en más de la mitad de la superficie. Es sumamente árido por una parte y arrugado por la otra. Existen extensas planicies donde casi no llueve, rodeadas de altas y anchas cordilleras, muchas de ellas con suficiente lluvia, pero con grandes pendientes que no permiten hacer un buen uso del suelo.<sup>5</sup> La mayor parte del territorio nacional posibilita una actividad ganadera precaria (124.5 millones de hectáreas) y en menor parte forestal (38.4 millones de hectáreas). Algunas planicies costeras cuentan con condiciones más propicias para la agricultura. De cerca de 200 millones de hectáreas solamente 26.8 millones (13%) se cultivan, muchas de ellas precariamente, y de ellas sólo 6.5 millones cuentan con riego (Coll-Hurtado, 1993: 26). Se puede intuir de estas cifras que la buena tierra húmeda en el país es por demás escasa, por lo que es un factor de la producción limitado.

Por otra parte, los habitantes rurales y sus recursos dan una imagen muy polarizada, tanto en la distribución de los recursos productivos como en los niveles tecnológicos y de productividad. En 1930, de acuerdo con el Censo Agrícola, Ganadero y Ejidal, a más de una década de terminada la lucha revolucionaria de 1910-1917, los propieta-

<sup>5</sup> Cuentan que cuando Hernán Cortés llegó frente a Carlos V y éste le preguntó cómo era México, éste, a falta de un buen video, tuvo a bien tomar una hoja de papel, arrugarla y extenderla, y mostrándola al Rey decirle: así es México.

rios privados poseían más de la mitad del territorio nacional, 123 millones de hectáreas, o 93.7% de la tierra repartida. El sector social, como contraparte, usufrutuaba tan sólo poco más de ocho millones de hectáreas (6.3% del total). Conforme al censo de 1990 esta situación se ha revertido, quedando en manos privadas cerca de 65 millones de hectáreas y del sector social poco más de 100 millones. Este cambio en la tenencia de la tierra, sin embargo, vino aparejado de una distribución muy desigual en la generación de valor de los predios, hoy en día menos de 5% de los productores generan más de la mitad del valor de la producción agropecuaria nacional y cerca de 70% de ellos no alcanzan a producir siquiera lo que consumen, generando en su conjunto menos del 10% del valor de la producción.

Esta situación refleja que si bien cerca de 29 millones de campesinos han tenido acceso a la tierra por medio de un tortuoso y lento camino del reparto agrario, la tierra dotada a cada uno de ellos, ya sea trabajada en lo individual o lo colectivo, en general ha sido poca, de mala calidad y sin acceso a agua y apoyos necesarios para hacerla producir adecuadamente. Por otra parte, la élite privada hasta muy recientemente había contado con muchas más tierras de buena calidad por predio, con suficiente agua de riego y hasta hace muy poco con suficientes apoyos técnicos y financieros. Así, se tiene que desde fines de la Revolución una minoría de productores con mejores recursos productivos y con el apoyo incondicional e irrestricto del Estado llegaron a controlar gran parte de la agricultura comercial del país, mientras que las grandes mayorías rurales durante este mismo periodo,<sup>6</sup> en contraparte eran conscientemente marginadas y condenadas a tratar de sobrevivir por medio de una precaria agricultura minifundista de auto-suficiencia, parcialmente integrada a los mercados regionales y excluida en lo real de apoyos tan necesarios para producir como el crédito, la capacitación y la asistencia técnica.

La evolución de la sociedad rural, cada vez más desigual y polarizada en todos los sentidos, llamada por algunos bimodal,<sup>7</sup> ha llevado a que un contingente significativo de habitantes rurales tenga que vivir

<sup>6</sup> El periodo cardenista podría considerarse excepcional por el apoyo que se brindó al sector social rural.

<sup>7</sup> Para el caso mexicano véase el trabajo de Fernando Rello (1986).



cada vez más de actividades complementarias al cultivo de la tierra, amén de los más de 4 millones de jornaleros<sup>8</sup> agrícolas que presumiblemente no cuentan con un pedazo de tierra que cultivar y de los que han decidido probar suerte del otro lado del río Bravo. En esencia el México rural tiene un componente humano subutilizado que es necesario optimizar económicamente.

Ante este escenario rural, las estrategias de desarrollo han planteado caminos opuestos. Mientras hay autores que se inclinan por recomponer la tenencia de la tierra de las mayorías minifundistas y darles acceso, ahora sí, a los apoyos necesarios para producir (Botey y Escárcega, 1990), otros son de la opinión de terminar con el proceso de marginación desposeyendo totalmente de su tierra a los campesinos de infra-subsistencia y subsistencia a fin de posibilitar que sea el gran capital el que introduzca esas tierras a la modernización agropecuaria y de ahí al mercado mundial, dejando un último rincón “participativo” a las mayorías rurales como proveedores de mano de obra (Levy y Van Wijnbergen, 1991). En el primer caso se requeriría de una voluntad política contraria a la existente, así como de un rediseño del reparto agrario y de los apoyos necesarios para hacer producir eficientemente al minifundio rentable y excedentario, buscando entre otras cosas optimizar la asignación del único factor de la producción que el medio rural nacional tiene en demasía: la mano de obra. Para la segunda opción, de existir otros medios de sustento o ingreso para los campesinos desplazados, el problema, sumamente simplificado, se reduciría a asumir, por parte de los desposeídos, un cambio de proyecto de vida y en muchos casos el desarraigo, dejando detrás casa, muertos, cultura e identidad. Aunado a lo anterior, el problema real estriba en la incapacidad de la economía nacional para dotar de empleo a la población urbana o rural.<sup>9</sup>

Dónde generar entonces una vida alternativa más o menos digna para cerca de 15 millones de mexicanos que saldrían expulsados del

<sup>8</sup> Sobre el particular cifras van y cifras vienen desde tres millones hasta siete. S. Levy estima en 3.75 millones de trabajadores rurales (Levy y Van Wijnbergen, 1991: 843).

<sup>9</sup> De acuerdo con José Luis Calva, de 1982 a 1990 en conjunto la economía mexicana creó 1.3 millones de empleos remunerados. Durante el mismo lapso cada año ingresaron al mercado de trabajo 1.1 millones de demandantes de empleo, dejando para el periodo una cifra acumulada de 8.9 millones de mexicanos que no encontraron un empleo formal remunerado (Calva, 1992: 26).

campo.<sup>10</sup> O bien, ¿podría esta población rural lograr incorporarse a la danza de la globalización como productores minifundistas y permanecer como tales en el campo? ¿Se podrá dar un papel digno y con calidad de vida a la población rural dentro de una concepción de nación no excluyente; de todos?

### *Los cambios “legales” del neoliberalismo salinista*

A fin de lograr trasmutar la sociedad rural, el gobierno mexicano ha llevado a cabo modificaciones a las reformas neoliberales rurales fundamentales relacionadas con la tenencia de la tierra, los bosques, las aguas y el crédito rural y al marco jurídico que las sustenta. Planteando en lo medular la nueva concepción de propiedad rural en donde:

- La nueva filosofía retoma los ideales liberales del siglo XIX y privilegia la propiedad privada e individual, satanizando la propiedad social y colectiva.

- Se retorna al concepto territorial de latifundio al posibilitar la creación de sociedades mercantiles con posibilidades de acaparar hasta 2 500 hectáreas bajo una misma unidad de producción agrícola, la cual puede extenderse hasta 20 000 hectáreas, con cambiar el uso del suelo de forestal a agrícola.

- La obligatoriedad de mantener la tierra en explotación, por omisión pasa al olvido.

La instrumentación de estas reformas, en el caso de la tenencia de la tierra, se ha iniciado por medio del Procede,<sup>11</sup> a cargo de la Procuraduría Agraria, en donde la filosofía explícita del programa plantea dar seguridad en la tenencia de la tierra a los campesinos por medio de la delimitación de los linderos de cada una de las parcelas individuales de cada ejido o comunidad de todo el país.<sup>12</sup>

Los implícitos de la política neoliberal hacia el campo, sin embargo, dejan entrever la intención de privatizar y reconcentrar la tierra, desposeyendo a sus actuales propietarios o usufructuarios para permi-

<sup>10</sup> La estimación toma en cuenta a cerca de tres millones de campesinos que serían desplazados, junto con cuatro dependientes directos en promedio (Calva, 1992: 34).

<sup>11</sup> Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos.

<sup>12</sup> En relación con el debate sobre el Procede véase Helga Baitenmann y Roberto Cabral (1994).

tir la creación de empresas de gran economía de escala, mediante estrategias similares a las que Chile aplicó durante la dictadura del general Augusto Pinochet.<sup>13</sup>

Cabe aquí detenerse un momento a reflexionar sobre la relación de los factores de la producción del campo mexicano, las modificaciones a la Ley Agraria y su instrumentación en el campo. Como se mencionó, México es un país limitado en buenas tierras y agua. A ello habría hoy que agregar los escasos recursos financieros para hacer producir el campo. Como también se señaló, el único factor de la producción que el país tiene en demasía es la mano de obra; cerca de la cuarta parte de la población nacional vive en y del campo, tal vez, dentro de la ortodoxia del desarrollo económico. Sería deseable que gran parte de la población rural encontrara otras fuentes de ingreso y empleo en sectores económicos que contribuyeran más al valor agregado nacional; sin embargo, a pesar del “optimismo” ocupacional de algunos autores (Levy, 1991: 852-853), al parecer estos ineficientes actores no tienen otra opción que seguir en el campo.

La estrategia de desarrollo rural conducente iría en el sentido de hacer un uso eficiente de los recursos excedentarios y de los recursos limitados, tal y como se encuentran hoy en día, sin suponer grandes cambios o escenarios irreales. En este sentido, la eficiencia económica y social para la producción rural parecería fincarse en la creación y el reforzamiento de empresas de pequeña escala, minifundio rentable, mismas que permitirían hacer un buen uso de los factores de la producción de México.<sup>14</sup> Al parecer, la eficiencia de las economías de es-

<sup>13</sup> La contrarreforma agraria chilena y sus impactos económicos y sociales se abordan en L. S. Jarvis (1989); R. Rivera (1987), y C. Kay (1991).

<sup>14</sup> A fin de tener más aplicabilidad, este planteamiento debería introducir elementos históricos y de correlación de fuerzas de los diversos actores rurales, así como considerar la especificidad regional. Sin embargo, estas precisiones escapan a los objetivos de este trabajo. Existen muchos trabajos relacionados con las ventajas del minifundismo en relación con la productividad por unidad de superficie; entre ellos cabe citar a R. Carter (1984). Un trabajo clásico para América Latina es el de S. Eckstein (1978: 114). Sobre México trabajos recientes son: R. Diego (1993: 58-66) y J. R. Heath (1992), Thiesenhusen (1989), al respecto cita a Robert MacNamara en un discurso ya añejo de 1973, cuando fungía como presidente del Banco Mundial, que a la luz de las nuevas políticas de esta institución conviene recordar: “Se ha sugerido que la productividad de los predios agrícolas de pequeña escala es inherentemente baja.

cala, para el caso, debería buscarse por medio de organizaciones de segundo nivel para acopio, comercialización, transformación y abasto de insumos y no tratar de hacerlo en la esfera de la producción.

La Ley Forestal, derivada de las reformas al artículo 27 constitucional, en esencia representa la aplicación de la nueva concepción neoliberal en la actividad económica rural. En ella se profundiza el ataque al minifundio y a la propiedad social desde diferentes ángulos: *i]* baja contribución al valor agregado nacional, *ii]* ineficiencia productiva, *iii]* inadecuada asignación de los recursos para producir, *iv]* deterioro ecológico, y *v]* generadores de miseria al anclar a los campesinos a actividades de subsistencia de baja o nula rentabilidad. Ante esta situación, la alternativa neoliberal consiste en generar condiciones legales y contextuales adecuadas para la creación de empresas de gran escala, incluyendo plantaciones comerciales de hasta 20 000 hectáreas, por medio de la renta o venta de tierras, o de las asociaciones en participación. La nueva estrategia llega a extremos de sugerir el “cuidado ecológico” de los bosques nacionales a partir de la rectoría productiva de la iniciativa privada sobre los recursos forestales del sector social, este último considerado ecocida a partir de su “ignorancia” y miseria. En ella se plantea crear plantaciones comerciales que implican el desmonte total de las tierras forestales, e incluso agrícolas y ganaderas, a fin de desarrollar plantaciones artificiales de especies y variedades extranjeras y en teoría más productivas y rentables que las autóctonas.<sup>15</sup>

La mayoría de los bosques que se encuentran en terrenos de pendientes pronunciadas e inaccesibles, en donde es difícil que los inversionistas privados se interesen en invertir por los altos costos de extracción de la madera, simplemente no entran en este esquema, que-

---

Pero esto es simplemente incierto. No sólo se tiene la impresionante evidencia del Japón para desaprobado semejante proposición, sino que un número de recientes estudios en países en desarrollo también lo demuestran. Dadas las condiciones apropiadas, los pequeños predios pueden ser tanto o más productivos que las grandes empresas agropecuarias. Por ejemplo, la productividad por unidad de superficie en Guatemala, la República de China, India y Brasil era sustancialmente mayor en pequeñas explotaciones que en grandes. Y es precisamente la productividad por hectárea y no la productividad por hombre ocupado el indicador relevante en países con escasez de tierras y economías con excedentes de mano de obra” (Thiesenhusen, 1989: 19).

<sup>15</sup> Sobre los resultados de plantaciones forestales véase el trabajo de L. Lohmann (1990). Para el caso de México véase el artículo de Luisa Paré (1992).

dando su posible privatización como botín de caciques locales y empresarios de la madera regionales, quienes, en contra de la evidencia histórica sobre el saqueo y destrucción de los bosques con base en las concesiones forestales, de acuerdo con los planteamientos neoliberales, hoy sí cuidarán tanto los recursos como la ecología con mayor esmero que las comunidades que hoy viven e interaccionan con el bosque.

En el modelo neoliberal el “respeto” al ambiente y a los humanos que en él habitan va más allá de lo anteriormente planteado. En el caso de estos últimos, simple y llanamente, tanto en la ley como en las estrategias de las plantaciones, la existencia de poblaciones rurales dentro de los terrenos forestales simplemente se ignora. Así, el “cuidado” de la naturaleza por medio de una tecnología forestal que de inicio implica “tierra arrasada” y la sustitución de la ecología local por coberturas vegetales ajenas, más homogéneas y sanitarias, “modernas”, lograría evitar que los indígenas y campesinos sigan deteriorando la ecología forestal nativa.

Un problema más de esta estrategia “ecológica” es qué hacer con todos estos ineficientes y destructivos pobladores rurales, dónde ponerlos. Se requerirá expulsarlos de sus comunidades situadas dentro de los terrenos forestales que se desea homologar y modernizar, o se les permitirá permanecer en sus comunidades para que sean testigos de cómo, una vez más, gente de fuera se beneficia con la explotación de sus recursos, dejándoles participar en el proceso como jornaleros. O peor aún, se emplearán tecnologías tan “modernas” en donde sólo una minoría selecta de trabajadores calificados, encuentre empleo en estas nuevas empresas forestales integradas al mercado internacional.

La Ley de Aguas, por su parte, no se queda atrás de las anteriores y representa, en la estrategia neoliberal, la vía para privatizar, “concesionar”, el almacenamiento, la conducción, la distribución, la venta y el uso de un líquido vital para cualquier ser vivo, incluido el ser humano, en lo que representa el inicio de la enajenación de los recursos naturales y bióticos antes considerados de acceso y uso común y patrimonio de la humanidad.

En la legislación anterior se definían todas y cada una de estas funciones como exclusivas del Estado; asimismo, aquélla establecía un criterio fundamentalmente social en el acceso al agua, privilegiando

los usos doméstico y agrícola por encima de todos los demás. Por otra parte, el gobierno asumía el papel de planificar la distribución y uso del agua, dada su relevancia para la vida y considerando que México es un país semidesértico en donde la mayor cantidad de este líquido se concentra en las vertientes que dan a las costas, por debajo de los 500 metros de altura, siendo que la mayor parte de la población y de la industria sufre por carencias en cantidad y calidad, dado que habita a más 1 500 metros sobre el nivel del mar.<sup>16</sup>

La nueva ley aprobada en noviembre de 1992 da un giro de 180 grados al establecer el libre mercado del agua como el encargado de regular y planificar su acceso y uso. Ahora no habrá quien planifique e intervenga al respecto. En la nueva ley no se indica, o siquiera se sugiere ningún ordenamiento regional, ni de uso; ni siquiera ecológico. Al parecer toda regulación, acceso y uso de ahora en adelante estarán regidos por la libre oferta y demanda de este líquido. Al respecto, contrario a la nueva Ley Agraria, la nueva Ley de Aguas no señala ningún tipo de límite en su acaparamiento privado. Al parecer, una sola empresa bien podría controlar su devenir desde que las gotas de lluvia hacen contacto con la superficie terrestre hasta que ésta es “vendida” a los usuarios.

El agua, convertida en una mercancía más, para el neoliberalismo parece representar tan sólo eso, un bien que se oferta y se demanda en el libre mercado, en donde su precio dependerá de la forma de presentación y de la calidad de la misma y del deseo de los consumidores por adquirirla, sin que en ello medie en lo más mínimo la prioridad para sobrevivir o producir de los diferentes usuarios, en especial los más marginados del país: ahora el que quiera agua, hasta para beber, que la compre; esperemos que no suceda lo mismo con el aire.

## DEL ESTADO INTERVENCIONISTA AL ESTADO NEOLIBERAL

La premisa neoliberal de dejar que sea el mercado el que regule la actividad económica, a fin de eliminar todo tipo de distorsión en los mercados de tierras, de mano de obra, de capital y de tecnología, re-

<sup>16</sup> Un trabajo más amplio sobre las leyes agraria, de bosques y de aguas es el de Cortez, Concheiro y León (1994).

quiere dentro de los cambios estructurales del país que el Estado, antes interventor, pase a cumplir funciones similares a las de un agente de tránsito que únicamente dirige el tráfico sin estar montado en ningún vehículo. Cambiar la estructura, tamaño y funciones de un Estado patrimonial omnipresente hacia ese ideal concertador y regulatorio no ha sido sencillo. Por otra parte, las consecuencias de este “gran salto hacia otro lado” han sido por demás impactantes, tanto para la actividad productiva como para los sujetos sociales vinculados a ella.

Si bien puede haber coincidencia sobre la ineficiencia y la corrupción estatal para dirigir impropriamente los destinos económicos, sociales y políticos de todas y cada una de las comunidades y sujetos rurales del país, lo cierto es que hay serias divergencias en relación con el grado y el tipo de apoyo e intervención que debe llevar a cabo la investidura con la que, en lo nominal, todos y cada uno de los mexicanos han firmado un contrato social.

A lo largo de 12 años la desregulación y el retiro estatal se han reflejado en la desaparición de una multitud de instituciones que para bien o para mal incidían en la realidad productiva rural. Entre las primeras estuvo la Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera (ANAGSA), cuyos niveles de corrupción hicieron que tirios y troyanos se alegraran del hecho. A ella le siguieron instituciones que pese a sus deficiencias burocráticas brindaban algún tipo de apoyo a productores especializados, como la Comisión Nacional de Fruticultura (Conafrut), Tabacos Mexicanos (Tabamex), el Instituto Mexicano del Café (Inmecafé), Fertilizantes Mexicanos (Fertimex) Alimentos Balanceados Mexicanos (Albamex), Azúcar S. A., Productos Forestales Mexicanos (Proformex), la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo) con muchas de sus empresas filiales, y otras múltiples instituciones, algunas de cobertura regional.

Este dismantelamiento estatal se ha efectuado de forma apresurada, sin considerar la capacidad de los productores y de la iniciativa privada para llenar los huecos que han dejado las instituciones que desaparecen del escenario rural tan abruptamente. El caso del Inmecafé (Hernández, s. f.) y de Fertimex (De la Fuente y Mackinley, 1994) son por demás ilustrativos de la dependencia generada o de la necesidad real de su presencia en el medio rural, a partir del caos generado en la actividad productiva tras su desaparición.

El adelgazamiento estatal no se ha reducido a la desaparición y desincorporación de instituciones y empresas públicas. Incluyó el adelgazamiento y refuncionalización de las dependencias que sobrevivieron la tempestad institucional neoliberal. Así, los servicios de apoyo como el de extensión agrícola —el grueso del personal de la SARH y su expresión integrada regional: los distritos de desarrollo—, fueron prácticamente desmantelados, transfiriendo este tipo de funciones y a los agrónomos despedidos al libre mercado; en la actualidad, cerca de 120 000 agrónomos, que representan 60% de los egresados, están desempleados (Calderón, 1994: 1).

El Banco Rural, por su parte, redujo en pocos años su cobertura de cerca de siete millones de hectáreas a menos de un millón,<sup>17</sup> dejando a la mayoría de los campesinos en manos de programas de combate a la pobreza bajo la umbrela del Pronasol<sup>18</sup> y muy recientemente del Procampo,<sup>19</sup> que no compensan para nada el vacío que la institución bancaria ha dejado en el campo mexicano.

El retiro estatal también se ha dado en la inversión pública destinada al campo. Si bien en 1980 ésta era de 80 887 millones de pesos (base 1980) que representan 16.64% de la inversión pública federal total para ese año, en 1992 ésta era de tan sólo 17 762 millones de pesos (base 1980), significando tan sólo 7.35% de la inversión pública total

<sup>17</sup> En 1985 Banrural acreditaba 7 millones de hectáreas; en 1990 sólo 2 millones y un millón en 1991. Las cifras de 1994 muy probablemente serán menores a esta última. Datos tomados de *El Financiero* del 13 de diciembre de 1991 y 9 de febrero de 1993.

<sup>18</sup> El Programa Nacional de Solidaridad incluye a la vez todo un abanico de subprogramas que van desde la construcción de banquetas hasta empresas industriales medianas. Dentro de este abanico se incluyen varios programas como el de Fondos de Solidaridad para la Producción que entró directamente a sustituir al Banrural y el de Fondos Regionales de Solidaridad del INI, que se han encargado de financiar proyectos de agricultura tradicional en cultivos básicos y de traspatio con financiamientos mucho más reducidos que los de Banrural, en lo que podría considerarse un subsidio directo al consumo para la pobreza rural.

<sup>19</sup> El Programa de Apoyo Directo al Campo se presenta en la publicidad como un apoyo gubernamental para incentivar la productividad agrícola; sin embargo, el hecho de que el subsidio directo se otorgue con base en el número de hectáreas cultivado por cada productor, y la fortuita coincidencia de que este programa se haya iniciado a escasos meses de las elecciones presidenciales de agosto de 1994, le dan todos los atributos de un programa asistencialista y electorero.



del año.<sup>20</sup> La significativa reducción del presupuesto nacional destinado al campo pudiera, de acuerdo al modelo neoliberal, haberse justificado de haber entrado al relevo la inversión privada, nacional o extranjera; sin embargo, tal como lo evidencia la reciente organización multclasista de El Barzón, la política neoliberal ha dejado al campo en la quiebra económica, por lo que, cuando menos, los campesinos y empresarios rurales no se encuentran en posibilidades de suplir con recursos propios el retiro estatal y por otro lado la inversión privada extranjera no ha llegado al campo de acuerdo a las previsiones de los hacedores de la política salinista, tal vez porque han encontrado otras formas de inversión de alto rendimiento y bajo riesgo en la economía de ficción de la bolsa o los instrumentos de inversión como los Tesobonos, o tal vez porque consideran otras formas más apropiadas de invertir en el campo, o simplemente porque los actuales niveles de rentabilidad del sector no invitan a invertir en él.

#### LA APERTURA COMERCIAL Y EL TLC

Como principal telón de fondo del drama rural se presenta la apertura económica y el TLC. Dar libertad a todos los agentes económicos nacionales y extranjeros de mover sus productos agropecuarios hacia y fuera de México, en un mercado internacional, cabe insistir, de corte oligopólico y sumamente subsidiado y distorsionado, lleva a preguntar los efectos de esta apertura en la economía agropecuaria nacional y regional, así como su impacto diferenciado sobre cada uno de los productos y actores rurales.

La apertura económica de México antecede la firma del TLC; ésta se formaliza con la entrada del país al GATT en 1986; sin embargo, la decisión de abrir unilateralmente el país al mercado internacional se da en 1985, en lo que se dio en llamar una apertura sin reciprocidad (Fernández y Tarrío, s. f.). Para Magda Fritscher en 1989 el movimiento desregulatorio en México fue insólito y único en el mundo: en tan sólo un año abrió sus fronteras a gran parte de los productos estadouniden-

<sup>20</sup> INEGI, *Inversión Pública Federal en México, 1980-1990 y 1989-1992*, México, 1992 y 1994.

ses, sin que los productores nacionales contaran con las condiciones apropiadas para enfrentar los nuevos desafíos (Fritscher, 1991: 86). En ese año los aranceles para productos agropecuarios de importación descendieron hasta situarse en tan sólo 3.5% de su valor. Como contraparte, los aranceles para productos mexicanos fijados por Estados Unidos y Canadá eran en promedio de 40% (Fernández y Tarrío, s. f.: 6-7).<sup>21</sup> Si bien se entiende que la apertura económica, para los adeptos del neoliberalismo, forma parte de un nuevo concepto de política económica, la pregunta que tal vez quede sobre la mesa sin recibir respuesta es por qué se decidió abrir el país de forma tan indiscriminada y abrupta en lo que pareciera ser una estrategia maquiavélica diseñada para arruinar a los productores agropecuarios nacionales.

A la firma del Tratado de Libre Comercio, denominado en Estados Unidos y Canadá solamente como “acuerdo”, México había abierto ampliamente las fronteras a importaciones sin haber buscado ninguna reciprocidad. En este sentido, se pudiera interpretar que firmar un tratado con los vecinos del norte sería, dentro de la perspectiva neoliberal, beneficioso para México, a fin de buscar reglamentar la apertura nacional y la reciprocidad por parte de los otros dos socios. Estudios desarrollados por rama y por región, indican que para granos y semillas la desventaja competitiva<sup>22</sup> de México es significativa (López, 1993: 81). En el caso de las hortalizas México sólo tenía ventajas competitivas en brócoli para todo el año y en jitomate para el invierno, ventajas que se perdían para el resto del año, fundamentalmente por los altos costos del transporte (Gómez, 1992: 48). En el caso de las hortalizas de follaje, como la lechuga, la desventaja competitiva nacional era significativa (Gómez, 1993: 103). En resumen, la desventaja generalizada del sector agropecuario, en relación con los dos vecinos del norte, era tal, que hubiera sido cauteloso que antes de firmar cualquier tratado se hubiesen llevado a cabo estudios detallados por producto y por región para que en caso de insistir en su firma se llegara a la mesa de negociaciones con elementos suficientes. Cabría

<sup>21</sup> José Luis Calva (1991) realizó tres entrevistas a líderes campesinos que dan fe del impacto que en 1991 sufrían los productores agropecuarios por la apertura comercial.

<sup>22</sup> Sobre las diferencias entre los términos: ventajas comparativas y ventajas competitivas, véase Salomón Salcedo (1992).

aquí preguntarse cuántos de estos estudios detallados se hicieron, averiguar con qué elementos más allá de la subjetividad y del optimismo se llegó a la mesa de negociaciones.<sup>23</sup>

No cabe duda que la apertura comercial y la firma del TLC estuvieron matizados por el serio desnivel en subsidios agropecuarios entre los principales productores agropecuarios del mundo y México. Cabe mencionar que el promedio de subsidios de los países del Mercado Común Europeo, de Estados Unidos y de Canadá oscilan entre 30 y 40%, mientras que en México, a la firma del TLC apenas llegaban a 3% (Calva, 1991: 27). Por si esto fuera poco, la elevada inflación mexicana ha ido sobrevaluando cada vez más al peso frente al dólar por cerca de un 30% hasta fines de 1994.<sup>24</sup> Aunado a lo argumentado arriba, cabría preguntarse qué rama o productor nacional puede competir en el mercado mundial de productos agropecuarios partiendo con alrededor de 60% de desventaja comercial debida a las diferencias por subsidios y por paridad cambiaria.

A todo ello cabría reflexionar en el efecto que todos estos elementos de la estrategia modernizadora neoliberal hacia el campo tendrán en los diferentes productores de las diversas regiones del país. Ante las consecuencias de una decisión de política económica, no votada en un referéndum nacional y no asumida por los productores agropecuarios como propia, cabría preguntarse quién deberá retribuir de alguna manera a los damnificados económicos tras la aplicación de los diferentes remedios neoliberales.<sup>25</sup>

## NEOLIBERALISMO RURAL Y RECONVERSIÓN PRODUCTIVA

Los primeros indicios del efecto productivo de todos estos cambios neoliberales a las leyes que norman la producción rural, de la desregu-

<sup>23</sup> Sobre las carencias posibles de la negociación del TLC véase el artículo de Solon L. Barraclough: "Algunas cuestiones sobre las implicaciones del TLC en el México rural".

<sup>24</sup> En este sentido, Dornbush hace tiempo que está mencionando la necesidad de devaluar el peso mexicano. Es entendible que ante la carencia de las elecciones presidenciales la clase política y el partido oficial no hayan visto con buenos ojos esta medida de política económica; sin embargo, las elecciones al parecer son cosa del pasado.

<sup>25</sup> Sobre la compensación a los perdedores en la Comunidad Económica Europea y en el mismo Estados Unidos, véase el artículo de Solon L. Barraclough arriba citado.

lación estatal y de la apertura comercial en el sector agropecuario son interesantes. Para el secretario de Agricultura, Carlos Hank González, no obstante que el concepto “autosuficiencia” no forma parte del léxico neoliberal, es motivo de orgullo que el país, después de más de veinte años de ser deficitario en maíz, haya alcanzado no sólo la autosuficiencia, sino significativos excedentes de producción al pasar de 11 607 000 toneladas en 1987 a 15 191 000 toneladas en 1992, lo que representa un incremento de 30.9% para el periodo. Asimismo, se señala como parte del éxito que la productividad del maíz, gracias a la reconversión rural, se haya incrementado de 1.7 a 2.2 toneladas por hectárea.<sup>26</sup>

Lo que los voceros oficiales callan es que este aparente éxito de un cultivo está acompañado del estancamiento productivo del frijol, que se mantiene en el periodo (1987-1992) ligeramente arriba del millón de toneladas, y del derrumbe de los demás principales cultivos, como son trigo, sorgo, arroz, cártamo, cebada, ajonjolí y algodón, cuya superficie cosechada disminuyó en promedio 28%, al bajar en 1 214 000 hectáreas (Fritscher y Steffen, 1994: 79).

La explicación de este “éxito” es sencilla. El maíz y el frijol son los únicos dos cultivos que continúan con precios protegidos por encima de los del mercado internacional. Los demás cultivos se realizan en el mercado de acuerdo con la oferta y la demanda, conforme a una apertura comercial total para la mayoría de ellos. Ante la mencionada desventaja competitiva de cerca de 60% en promedio para los productos agropecuarios no es de extrañar que la mayoría de los productores hayan buscado refugio en la producción de maíz y relativamente del frijol, abandonando con ello los demás cultivos. Más aún, el incremento en la productividad del maíz se debe a que hoy en día éstos se cultivan en gran parte de las tierras de riego. Aquí cabría preguntarse si esta reconversión productiva y la asignación de tierras de riego a cultivos básicos tiene que ver con la optimización de los recursos productivos a fin de incrementar el valor agregado agropecuario.

<sup>26</sup> Sobre el efecto regional de la reconversión productiva, incluyendo cambios en rendimiento, producción y cambio de uso del suelo en varios distritos de riego del país, véase Magda Fritscher y Cristina Steffen (1994).

Se podría pensar que el subsector agroexportador ha corrido con mejor suerte; sin embargo, la caída generalizada de los precios internacionales de los principales cultivos, aunado al diferencial de subsidios y la sobrevaluación del peso han afectado tanto la exportación de productos agropecuarios que ésta pasó de 1 403 000 dólares en 1985 a 1 317 000 dólares en 1992, año en que la balanza del sector resultó negativa en 230 000 dólares (Rubio, 1994: 70).

Cabe por un lado preguntarse que pasará con el reflujo estructural productivo del sector una vez que se retire el subsidio a los precios del maíz y del frijol. De continuar los diferenciales en los subsidios entre México y los principales socios comerciales y de persistir la sobrevaluación del peso, dónde se refugiarán los productores rurales si en apariencia la agroexportación se enfrenta a serios problemas de precios.

#### BIBLIOGRAFÍA

- Baitenmann, H. (1994). "Lo que no procede: las irregularidades en el Programa de Certificación Ejidal", *La Jornada del Campo*, México, septiembre.
- (1994). "La Procuraduría Agraria: juez y parte del Procede", *La Jornada del Campo*, México, 31 de octubre.
- Brooks, D. y J. Cason (1994). "Noam Chomsky: el poder mundial, en manos de organizaciones totalitarias", *La Jornada*, México, 6 de noviembre.
- Cabral, R. (1994). "En el Procede se respeta la voluntad de los campesinos", *La Jornada del Campo*, México, 4 de octubre.
- Calderón, R. (1994). *La formación de profesionales para el desarrollo rural: el caso de la agronomía en México*, tesis de maestría en desarrollo rural, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco.
- Calva, J. L. (1991). *Probables efectos de un Tratado de Libre Comercio en el campo mexicano*, México, Fontamara.
- Carter, M. (1984). "Identification of the Inverse Relationship between Farm Size and Productivity: an Empirical Analysis of Peasant Agricultural Production", *Oxford Economic Papers*, núm. 36.
- Castañeda, J. (1994). "México y el nuevo orden mundial: actualidad y perspectivas", en *México y los cambios de nuestro tiempo*, México, UNAM, pp. 259-277.
- Coll Hurtado, A. (1993). "Recursos naturales para las actividades agropecuarias y forestales en México", en J. L. Calva, *Alternativas para el campo mexicano*, México, Fontamara, pp. 43-72.

- Cortez, C., Luciano Concheiro y Arturo León (1994). "Reflexiones sobre la política agropecuaria y sus repercusiones sociales y ambientales", mimeo, México, Universidad Autónoma Metropolitana.
- De la Fuente, J. y H. Mackinley H. (1994). *Campo y ciudad en una era de transición: problemas, tendencias y desafíos*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, pp. 105-146.
- Diego, R. (1993). "El debate socioeconómico y la nueva Ley Agraria", en J. L. Calva, *Alternativas para el campo mexicano*, México, Fontamara, pp. 43-72.
- Eckstein, S. (1978). "Land Reform in Latin America: Bolivia, Chile, México, Perú y Venezuela", *World Bank Staff Working Paper*, núm. 275, Washington.
- Escárcega, E. y C. Botey (1990). *La recomposición de la propiedad social como precondition necesaria para refuncionalizar el ejido, en el orden económico-productivo*, México, CEHAM.
- FAO (s. f.). *Políticas agrícolas y políticas macroeconómicas en América Latina*, Roma.
- Fernández, L. M. y M. Tarrío (s. f.). "El contexto de la apertura de la agricultura mexicana: de la Ronda Uruguay al Tratado de Libre Comercio de América del Norte", mimeo, México.
- Fritscher, Magda y C. Steffen (1994). "Políticas neoliberales y cambio productivo en el agro mexicano: su impacto regional", en M. Bassols (coord.), *Campo y ciudad en una era de transición: problemas, tendencias y desafíos*, México, UAM-Iztapalapa.
- Gómez, Oliver L. (1978). "Crisis agrícola, crisis de los campesinos", *Comercio Exterior*, vol. 28, julio, pp. 714-727.
- Heath, J. R. (1992). "Evaluating the Impact of Mexico's Land Reform on Agricultural Productivity", *World Development*, vol. 20, núm. 5, pp. 695-711.
- Hernández, L. (s. f.). "De Zapata a Zapata: un sexenio de reformas estatales en el agro", mimeo, México.
- Jarvis, L. S. (1989). "The Unraveling of Chile's Agrarian Reform, 1973-1986", en W. Thiesenhusen, *Searching for Agrarian Reform in Latin America*, Londres, Unwin Hyman Inc., pp. 240-275.
- Kay, C. (1991). "La política agraria del gobierno de Alwin: ¿continuidad o cambio?", *Comercio Exterior*, vol. 41, núm. 10, pp. 934-941.
- Koc, M. (1993). "La globalización como discurso", *Cuadernos Agrarios* (nueva época), núm. 7, pp. 9-22.
- Levy, S. y S. van Wijnbergen (1991). "El maíz y el Acuerdo de Libre Comercio entre México y Estados Unidos", *El Trimestre Económico*, vol. LVIII (4), núm. 232, pp. 823-862.

- Llambi, L. (s. f.). "Economías abiertas y mercados cerrados: la difícil inserción de las agriculturas latinoamericanas en la economía global", mimeo.
- Lohmann, L. (1990). "Commercial Tree Plantations in Thailand: Deforestation by any other Name", *The Ecologist*, vol. 20, núm. 1, pp. 9-17.
- Mestries, F. (1992). "La reforma al artículo 27: transición a la vía farmer o a la gran agroempresa", *Cuadernos Agrarios* (nueva época), vols. 5-6, pp. 40-52.
- Paré, L. (1992). "Las plantaciones forestales de eucalipto. ¿Para quién es el negocio?", *Cuadernos Agrarios* (nueva época), núms. 5-6, pp. 146-154.
- Rello, F. (1986). "La agricultura con pies de barro", *Investigación Económica*, núm. 176, pp. 213-240.
- Rivera, R. (1987). "Las políticas económicas neoliberales y su impacto en la producción y empleo agrícola en Chile", en S. Pachano, *Políticas Agrarias y Empleo en América Latina*, IEE, ILDIS, CLACSO, Santiago de Chile.
- Rubio, B. (1994). "La política neoliberal y sus efectos sobre el campo mexicano", en E. Romero Polanco *et al.*, *Apertura económica y perspectivas del sector agropecuario mexicano hacia el año 2000*, IIEC-UNAM, pp. 61-74.
- Salcedo, S. (1992). "Competitividad y ventajas comparativas del sector agropecuario mexicano ante el TLC", *Cuadernos Agrarios* (nueva época), núm. 4, pp. 10-20.
- Thiesenhusen (1989). *Searching for Agrarian Reform in Latin America*, Londres, Unwin Hyman Inc.

## **II. DESARROLLO RURAL Y MOVIMIENTO CAMPESINO**





# GLOBALIZACIÓN ECONÓMICA, DESARROLLO RURAL Y MOVIMIENTO CAMPESINO

**Luciano Concheiro Bórquez\***

**Arturo León López\*\***

**Carlos Cortez Ruiz\*\*\***

## I. GLOBALIZACIÓN Y DESARROLLO

### *De la ayuda internacional al mercado como ámbito del desarrollo*

A pesar de las dificultades para comprender la magnitud y las implicaciones de los cambios de los últimos años, sin duda puede decirse que el panorama mundial se ha modificando y nos encontramos ante la globalización de la economía; una nueva bipolaridad, entre los pocos países ricos y la inmensa mayoría de los cada vez más pobres; una diversificación de los procesos de depauperación; también nuevos actores y sujetos sociales y, en relación con todo ello, el actual paradigma del desarrollo, cuyo ámbito central es el mercado.

Con el colapso de las economías y sociedades de Europa Oriental y el fin de la guerra fría, se abrieron posibilidades para una nueva era de desarrollo sobre la base de una reorientación de los gastos militares, del esfuerzo científico-tecnológico y de las preocupaciones políticas, hacia acciones que enfrentarán los problemas más graves de la humanidad, entre los que destacan la pobreza y la destrucción ambiental (Cortez, 1993). Sin embargo, a medida que el nuevo orden mundial se ha ido configurando, esa posibilidad parece alejarse cada vez más para la mayoría de la población del planeta, compuesta por más de cien

\* Miembro del Departamento de Producción Económica y coordinador de la maestría en desarrollo rural, UAM-Xochimilco.

\*\* Miembro del Departamento de Relaciones Sociales y profesor de la maestría en desarrollo rural, UAM-Xochimilco.

\*\*\* Miembro del Departamento de Política y Cultura y profesor de la maestría en desarrollo rural, UAM-Xochimilco.

países y más de mil pueblos, para los que este nuevo orden aparece como un verdadero caos, donde las diferencias sociales, culturales y políticas se amplían y tienen su peor expresión en la intolerancia y en la xenofobia.

En el nuevo caos mundial, un pequeño grupo de países que constituyen el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), bajo el control de Estados Unidos, deciden lo que es moralmente aceptable, políticamente correcto y económicamente conveniente, orientando sus acciones a mantener sus beneficios, aun a costa de agravar los problemas mundiales.

En el ámbito de la globalización económica, a la deuda externa se sumaron términos de intercambio cada vez más desfavorables para los países productores de materias primas, es decir, los más pobres. No importa que sean productos agropecuarios como café, cacao, soya, o minerales como cobre, estaño e inclusive petróleo, todos tienen algo en común: sus precios se han depreciado seriamente en los últimos años. Esto significa que cada día se requiere más trabajo y recursos de los países subdesarrollados para amortizar los intereses de una deuda externa creciente y para adquirir bienes y tecnologías requeridas para su desarrollo (Eck, 1992).

Paralelamente, desde los centros de poder político y financiero y por medio de las instituciones de Bretton Woods, el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), se impone a los países subdesarrollados políticas que reducen el papel de los gobiernos en cuanto a su responsabilidad en el bienestar de la población. El mercado se presenta como el gran y único mecanismo de regulación y como la verdadera vía para resolver todos los problemas económicos y sociales. Un mercado cada vez más controlado por un pequeño grupo de países, o mejor dicho de grandes corporaciones transnacionales. Un mercado del que la mayoría de la población mundial está excluida.

De hecho nos enfrentamos a lo que puede denominarse una nueva bipolaridad en la que de un lado se encuentran los países del Norte industrial rico y por el otro los países del sur subdesarrollado y pobre con cada vez menor importancia económica y política en escala mundial.

Un mundo polarizado donde la mayoría de la población sufre una depauperación creciente frente a una minoría con altísimos niveles de

consumo. Un mundo donde la destrucción acelerada del entorno ecológico está llevando a desequilibrios irreversibles. Estos procesos tienen su expresión más grave en la existencia de millones de seres humanos en riesgo de morir de hambre; en la destrucción acelerada de importantes recursos naturales (bosques, tierras, selvas, aguas); en síntesis, en la puesta en riesgo de la existencia futura de la humanidad (Cortez, *op. cit.*).

Esta bipolaridad entre el Norte (poderoso, rico, con intereses globales) y el Sur (sin importancia política, pobre, con urgencias locales) configura una agenda muy compleja con temas centrales como las condiciones para apropiarse de los recursos naturales o para protegerlos de la destrucción acelerada; el financiamiento para el desarrollo de los países pobres; la cuestión de la transferencia tecnológica o la relativa a las políticas de ajuste aplicadas en los países subdesarrollados, cuyo costo social ha sido tremendo.

Para la mayoría de la población que sufre los severos efectos de la pobreza y de la destrucción ambiental en África, América Latina y Asia, este nuevo orden mundial tiene un costo muy alto y nada hace pensar que tal situación se vaya a modificar. Y no nos referimos a cambios profundos en la sociedad mundial sino a los que permitan disponer de recursos, que representarían un mínimo porcentaje de la inversión anual en armamento, para llevar a cabo acciones de pequeña escala pero de gran repercusión para enfrentar la pobreza, como son el dotar de agua potable y drenaje a la población pobre, elevar la escolaridad o garantizar sistemas de ayuda para los grupos poblacionales de alto riesgo.

Es conveniente recordar que la preocupación por el desarrollo y la creación de las instituciones internacionales destinadas a este fin fueron producto de la posguerra y se gestaron en el marco de la guerra fría. Si bien estas instituciones representaban el interés por establecer la hegemonía económica y política principalmente por parte de Estados Unidos, también es cierto que desde sus orígenes la práctica de esas agencias y la “ayuda” para el desarrollo constituyeron armas de la guerra fría, como en el caso de la Alianza para el Progreso.

En el marco de la globalización, la “ayuda para el desarrollo” ya no desempeña el papel geopolítico anterior y con ello es de esperarse que en el futuro no sólo no aumentará, sino que se verá significativamente

reducida, utilizando para ello argumentos como la ineficiencia y corrupción existente en los gobiernos de los países receptores de los recursos y las dificultades económicas de los países más ricos. Lo cierto es que la reducción de la ayuda para “el desarrollo” responde actualmente a una nueva situación y correlación de fuerzas en escala internacional y al planteamiento de que el “verdadero motor del desarrollo” está en el comercio mundial.

Todas las acciones de los organismos internacionales se orientan en ese sentido, buscando forzar la apertura de las economías de los países pobres al mercado mundial. Paradójicamente el proteccionismo avanza en los países más ricos, afectando principalmente a los excluidos de los bloques económicos y con ello ha reducido en los últimos años la importancia de la participación de los países más pobres en el comercio mundial (Eck, *op. cit.*).

Un ejemplo muy claro del tipo de mercado mundial que se está imponiendo lo encontramos en el GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio), uno de los mecanismos de los países ricos para regular y negociar los aspectos relativos al mercado mundial. Durante los últimos años, por medio de la denominada Ronda Uruguay se negoció un acuerdo multilateral orientado a promover el desarrollo del comercio mundial en beneficio de los países ricos y de sus compañías trasnacionales. El principal conflicto que se presentó en esta negociación y que retrasó los acuerdos durante años fue precisamente alrededor de la agricultura y los servicios, en donde los diferentes intereses de los países del Norte se han enfrentado. El centro de las diferencias estuvo en lo relativo a la existencia de importantes subsidios a la agricultura europea, estadounidense y japonesa, particularmente en lo que se refiere a la producción de básicos y de ganado (López, 1992).

Las Naciones Unidas estiman que Europa y Estados Unidos destinan anualmente alrededor de 50 000 millones de dólares a subsidiar sus agriculturas, con lo que logran no sólo la autosuficiencia alimentaria sino el control del mercado mundial de alimentos, restringiendo la posibilidad de competitividad de los productores de los países subdesarrollados por muy productivos que éstos sean.

Paralelamente a este proceso, los organismos financieros internacionales obligan a los gobiernos de los países más pobres a reducir los

apoyos a la producción de básicos y a destinar los recursos y el trabajo de los campesinos a los bienes comerciales destinados al mercado internacional.

En esta perspectiva, parece imposible que los países más pobres logren, con su inserción en el mercado mundial, que es inequitativa y muy reducida, resolver los problemas de la pobreza y el desarrollo sustentable sin disponer de la suficiente ayuda externa.

Frente a esta situación, el discurso predominante en los organismos y foros internacionales plantea, como ya decíamos, que la mejor vía para salir del subdesarrollo y enfrentar el problema de la pobreza es integrándose al comercio mundial; que la mejor forma de resolver los problemas de la pobreza y la pobreza extrema es produciendo competitivamente; que sólo se puede lograr un desarrollo sustentable por medio del mercado. La fórmula parece sencilla: hay que producir para el mercado mundial siendo competitivo y protegiendo los recursos naturales.

Estos procesos de apertura y reestructuración económica operan en el marco de una enorme revolución tecnológica que no solamente afecta el cómo se produce, sino las relaciones que se establecen en el interior de cada cadena productiva. Los tiempos entre la producción, el intercambio, la realización monetaria y el consumo se acercan como resultado de los cambios en los sistemas de comunicación e informática. Por otro lado, la biotecnología, la ingeniería genética, reducen considerablemente los riesgos y las rigideces productivas asociados al clima, los suelos, la altura, imponiendo con ello otra paradoja, el cuestionamiento paulatino de las llamadas ventajas comparativas de los países del Sur asociadas a los recursos naturales y al clima.

Junto a los cambios tecnológicos, la eliminación de los controles cambiarios y la aceleración de los movimientos de capital ha provocado el surgimiento de un enorme mercado internacional de capitales, caracterizado por la existencia de una red de mercados financieros estrechamente vinculados entre sí, que han dado paso al dominio de la “economía ficción” frente a la “economía real”, identificada con la producción directa.

En términos históricos, el proceso de globalización está marcado, desde principios de los años sesenta, por una profunda reestructuración que implicó desde una serie de cambios tecnológicos y de organización del trabajo hasta modificaciones de las propias fronteras.

Desde esa época, Estados Unidos y Europa definen una serie de políticas de fomento de su producción agropecuaria —en el supuesto de alcanzar la autosuficiencia alimentaria— que van a desplazar en muy breve tiempo a las exportaciones de otros países tradicionalmente importantes. A partir de entonces y apoyados en la mecanización agrícola, en el desarrollo de la ingeniería genética, así como en la intensificación de cultivos, los países centrales van a elevar la producción vegetal y animal mundial 2% año con año y en el transcurso de tres décadas han pasado a controlar más de 50% del comercio mundial agropecuario (León, 1992).

Respecto a esa intensificación de los procesos productivos y al dominio del capital financiero, se desarrollan otro tipo de avances tecnológicos que permitieron, y lo siguen haciendo, dar un salto cualitativo en la localización de las actividades industriales y las plantas agroindustriales, así como en la dirección y control de la producción, los cuales a partir de ese momento dependieron menos de la ubicación y de las distancias geográficas. La tecnología que se desarrolla en el transporte de productos agrícolas y animales (contenedores, carga aérea a granel, refrigeración, etc.) han permitido abaratar los costos de transporte, al hacerse los traslados de mercancías en forma rápida y relativamente barata, entre los espacios de producción y los de consumo final. Asimismo, los sistemas de telecomunicación, las técnicas de computación y otros métodos de organización hicieron posible el control directo de la producción en diferentes regiones y en el mundo en su conjunto.

Dadas estas transformaciones como consecuencia de la intensificación agrícola y del dominio oligopsónico de los mercados, se desplegaron, en un tercer impulso, nuevas modificaciones, entre ellas el refinamiento de la biotecnología, la robótica y la organización del trabajo. Esto ha permitido, cuando conviene, desintegrar procesos productivos complejos en tareas sencillas y diferenciadas o actuar en sentido inverso. Surgen así múltiples industrias que determinan las formas productivas agrícolas en tiempo y espacio, manteniendo en los consorcios y agroempresas el conocimiento necesario para ejercer el control de cada etapa.

Así, la baja constante de los costos de transporte, la libre e instantánea circulación de capitales y de información, la difusión inmediata de

tecnología, han permitido la instalación de agroempresas modernas en regiones de ciertos países y del mundo, con la eficiencia y capacidad de competir contra la producción de otros países.

Es obvio que estas modificaciones generaron cambios en la estructura, el funcionamiento y la dirección del comercio internacional. Estados Unidos y Europa desplazaron a otros países importantes como Canadá, Australia, Nueva Zelanda y Brasil, obligándolos a constituirse en 1986 en el Grupo de Cairns (14 países que se autodenominan “exportadores leales”) cuya principal unidad se da entorno a su oposición a que se sigan subvencionando a los productores de Estados Unidos y Europa, argumentando que es la principal razón para que ellos no puedan competir (León, *op. cit.*).

Existe por otro lado un profundo conflicto por los mercados entre Estados Unidos y la propia Unión Europea (UE). El primero sigue dominando el mercado cerealero mundial, pero la UE es la segunda potencia, lo cual genera periódicamente disputas agudas. Por regiones, la Unión domina el Medio Oriente y África, mientras que Estados Unidos predomina en América Latina, el mercado japonés y el resto de Asia.

América Latina sigue siendo considerada el “espacio propio” de las inversiones estadounidenses al absorber más de un tercio de las mismas; al mismo tiempo son el principal abastecedor, al cubrir la mitad de las importaciones de alimentos de toda la región y hasta dos tercios de las oleaginosas (Gómez, 1994). De 1976 a 1981 México incrementó 592% sus importaciones alimentarias. Y de 1980 a 1990 gastó 18 626 millones de dólares en importaciones agropecuarias, de los cuales sólo en maíz, soya, sorgo, trigo y pieles se erogaron 11 581 millones, es decir 62%. Esta situación sería peor si no se hubiera reducido el consumo per cápita (Robles y Moguel, 1990).

Otra de las componentes de la nueva ideología del “desarrollo” en el marco de la globalización es una especie de neomalthusianismo, que está ligado a la interpretación que los países desarrollados hacen de la problemática del medio y la pobreza, como se demostró a lo largo de la reciente Conferencia sobre Población y Desarrollo y en la de Medio Ambiente y Desarrollo realizada en 1992, donde el crecimiento demográfico aparece como el culpable de la pobreza y la destrucción de los recursos naturales (Cortez, 1993; Martínez, 1992).



Son múltiples las evidencias de que las sociedades de los países ricos y sus modelos de producción y consumo son los principales responsables de la crisis ambiental en escala mundial. Sin embargo, estos países no parecen dispuestos a establecer limitaciones a este modo de vida ni mucho menos a pagar el costo que esto representa para el planeta y que se “cobrará”, “sin deberla ni temerla”, a las futuras generaciones (Martínez y Schlupmann, 1991).

Los resultados reales del nuevo paradigma impuesto por la globalización económica de la última década en los países del sur incluyen: la concentración de la riqueza y la reducción del ingreso para la mayoría de la población; la caída de la producción de bienes destinados al mercado interno; la extensión y profundización de la miseria en que se encuentra un porcentaje importante de la población. El empeoramiento de las condiciones de vida ha derivado en el incremento del trabajo precario e insuficientemente remunerado y en la reducción de las redes de seguridad social y servicios como agua potable y drenaje, trayendo consigo el resurgimiento de las enfermedades de la pobreza que en muchos países se habían erradicado, como la viruela, la tuberculosis y el cólera. Con ello se ha rebautizado a la de la globalización como la era de “los tiempos del cólera” (Vilas, 1992).

A pesar de la situación tan crítica, los informes del Banco Mundial sobre el “desarrollo” se caracterizan por no asumir el papel que esta institución debería tener en la estrategia internacional para enfrentar la pobreza y frenar la degradación ambiental. Desde la perspectiva del BM, la pobreza extrema que sufren mil millones de personas en todo el mundo y las restricciones que la naturaleza impone a un modelo mundial de producción y consumo cada vez más especializado, aparecen como problemas “temporales” que se resolverán por medio del mercado mundial.

La pérdida de fertilidad del suelo es otra de las manifestaciones de la crisis ambiental, relacionada con el modelo de agricultura “industrial” (Concheiro, 1992). Sólo en América Latina se erosionan anualmente cientos de miles de hectáreas. Muchas de estas tierras se pierden como resultado de políticas orientadas a concentrar los recursos y las riquezas dentro de los países, que privilegian una producción de bienes dirigidos al mercado mundial, antes que a satisfacer las necesidades de la mayoría de la población. Es decir, como resultado de

las políticas neoliberales instrumentadas por los gobiernos de los países subdesarrollados de África, América Latina o Asia, pero dictadas en escala mundial, desde las oficinas del BM y el FMI.

Uno de los resultados de la situación anterior es la emigración masiva desde las zonas rurales, donde la población no tiene alternativas para vivir, hacia los cinturones de miseria de las zonas urbanas. Las restricciones en las políticas sociales impuestas por el modelo neoliberal dan como resultado que las ciudades de los países pobres reproduzcan lo que sucede en escala mundial: la concentración de la riqueza, la privatización de los servicios y espacios, con la consiguiente exclusión de las mayorías y, junto con todo ello, la violencia.

Las políticas del BM, repetimos, no ayudan a enfrentar esta compleja cita de crisis. Si una de las posibilidades de la Agenda de Río en 1992 fue sentar las bases para cambiar esta perspectiva y convertir a esa institución en una capaz de impulsar y apoyar políticas de desarrollo sostenido y equitativo no parece haberlo logrado y nada hace pensar que podrá hacerse en el futuro.

Más allá de la globalización, del nuevo orden mundial, existe también una conciencia creciente entre los habitantes sobre el riesgo en que se está poniendo al planeta, sobre una crisis que más que económica y ecológica es civilizatoria y sobre la necesidad de buscar alternativas. En tanto, los beneficiarios del actual estado de cosas no están dispuestos a aceptar la magnitud de la crisis ni mucho menos la dimensión de sus responsabilidades.

Es indudable la complejidad del escenario actual y la incertidumbre en las perspectivas futuras, como la que presenta el nuevo orden mundial y la nueva relación Norte-Sur; los retos para avanzar hacia formas de organización social, de distribución del poder, de vida que garanticen un equilibrio adecuado entre ambiente y desarrollo en escala planetaria, parecen de una magnitud inabarcable. Pero también es evidente que la cuestión de la concentración de la riqueza y el poder es el problema central y sin un cambio sustancial en su distribución, así como de los actuales patrones de producción y consumo, es imposible pensar en el establecimiento de un modelo de desarrollo sustentable y justo socialmente en escala planetaria.

No se puede negar la gravedad de la crisis del modelo civilizatorio a la que nos enfrentamos y el papel que las agencias internacionales y

las grandes empresas trasnacionales han tenido en la configuración de aquélla. Pero no es suficiente hablar de la crisis en escala planetaria; también es necesario, más bien urgente y posible, pensar y actuar en escala local, regional y nacional.

La grave situación a que se enfrenta la humanidad toda plantea la necesidad de repensar las políticas y estilos de desarrollo, las formas de relación con la naturaleza, la vida cotidiana. Esto nos obliga también a buscar los caminos para mantener y aprovechar las redes y las formas de solidaridad social que la humanidad ha estructurado durante siglos, los espacios que ningún mercado regula, que ninguna trasnacional controla y sobre los cuales pueden construirse alternativas sociales de diferente orden.

No obstante, antes de trazar algunas líneas para un desarrollo alternativo, planteamos a continuación uno de los rasgos más relevantes de la globalización económica y el neoliberalismo: el proceso de exclusión de la mayoría de la población, que se expresa particularmente en la generación de una mayor depauperación y en diferenciados tipos de pobreza.

## II. GLOBALIZACIÓN Y EXCLUSIÓN

### *Las pobrezaz en el ámbito rural, los “nuevos pobres” y las “nuevas” instituciones para los pobres*

En América Latina se estima que más de 60% de la población vive en condiciones de pobreza. A pesar de esta evidencia y de las tendencias a que se agrave esta situación, los organismos internacionales justifican la reducción de los recursos destinados a la ayuda para el desarrollo y definen sus propuestas de que los programas para enfrentar la pobreza se apoyen básicamente en recursos endógenos.

La de los ochenta, que se ha dado en denominar la década perdida, vino a acentuar los procesos de concentración del ingreso y a elevar el porcentaje de la población en situación de pobreza y pobreza extrema.

En las concepciones históricamente dominantes sobre el desarrollo se ha argumentado que las causas del subdesarrollo y de la pobreza son la baja producción-productividad, la desigual distribución del ingreso, las estructuras arcaicas heredadas del pasado, sin reconocer que

el origen de esa dinámica socioeconómica se relaciona con el dominio del capital en escala mundial.

Durante toda la década pasada las recomendaciones del BM y el FMI se centraron en el cuestionamiento del papel del Estado y derivaron en una reducción significativa de las partidas presupuestarias de carácter social. El resultado es que actualmente se tiene el mayor porcentaje de población mundial en situación de pobreza y de pobreza extrema. En 1988, el BM publicó un documento elaborado por miembros del Departamento de Estrategias de Planeación y Análisis en él se hacía referencia a la gravedad de la situación de la pobreza mundial, que se incrementó en las últimas décadas a pesar de los “cuantiosos” recursos que se invirtieron para contrarrestarla; se calculaba que más 1 200 millones de habitantes, que representan más de 20% de la población mundial, viven actualmente en condiciones de absoluta pobreza, es decir, en condiciones de desnutrición, analfabetismo, alta morbilidad, mortalidad infantil y con un promedio de vida más corto.

El mismo BM explica que muchos proyectos gubernamentales no llegan a 10-20% de la población más pobre, ya que el hambre, la enfermedad y la baja movilidad les impide responder a incentivos económicos y a beneficiarse de los servicios sociales. Asimismo, en lo que se refiere a los subsidios que históricamente se pretendió destinar a la población más pobre, se argumenta que hay grandes dificultades para garantizar que se beneficie específicamente a ese sector, particularmente en el caso de grupos sumamente heterogéneos y dispersos, como la población rural; por ello, se decide la restricción significativa de los subsidios.

El nuevo objetivo de las políticas del BM es el incremento de la producción y el comercio mundial, la reducción del intervencionismo estatal y el impulso a la iniciativa privada. El mercado aparece ahora como la panacea. Por su conducto no sólo cumplirá su función cuasi mágica de regular la producción y el consumo sino que establecerá los mecanismos de solución de las diferencias sociales, reducirá la pobreza, mejorará el nivel de vida de la población e incluso será capaz de adaptarse a las restricciones que el ambiente impone.

Un somero balance de los resultados de estas políticas evidencian que éstas han incluido: la reducción del ingreso y una concentración acelerada de la riqueza en escala nacional e internacional; la caída de

la producción de bienes destinados al mercado interno y la extensión y profundización de la miseria en que se encuentra un porcentaje importante de la población de los países subdesarrollados.

Muchos de los millones de habitantes depauperados forman parte de los *nuevos pobres*. Son resultado de la década perdida y de las políticas de ajuste estructural.

En el Simposio sobre Pobreza y Ajuste que se llevó a cabo en la sede del BM en abril de 1988, surgió el tema de la delimitación de los nuevos pobres y de los pobres crónicos. Los primeros son las víctimas directas del ajuste estructural, son "los reajustados" tanto de empresas públicas como privadas; los "borderline" que estaban en la frontera de la pobreza y por lo tanto eran muy sensibles a los incrementos en los precios, o grupos particularmente vulnerables como los ancianos, los "sin tierras", los campesinos pobres, los niños y las mujeres.

Las condiciones de unos sectores sociales y otros para incorporarse a actividades productivas son distintas, porque en el caso de los nuevos pobres éstos ya cuentan con experiencias en el mercado de trabajo, seguramente con cierto nivel de educación y de capacitación, aunque como vemos más adelante en el caso de los productores rurales orientados al mercado que habían dejado de ser campesinos hace tiempo, su nueva condición de pobres los encuentra desarmados de alternativas de sobrevivencia en el campo.

En el informe de 1990 el BM define la pobreza como el nivel de vida absoluto de una parte de la sociedad con la consiguiente imposibilidad de alcanzar un mínimo de bienestar y propone dos grandes vertientes para combatir la pobreza, promover el uso productivo del bien que los pobres poseen en mayor abundancia, su trabajo, y suministrar los servicios sociales básicos a los pobres con especial atención a la salud, la planificación familiar, la nutrición y la educación primaria (Cortez y Landázuri, 1994).

A partir de estas dos grandes líneas, se derivan las estrategias para enfrentar la pobreza. Para el medio rural se recomienda ampliar el acceso de los pobres a la tierra, al crédito, a los insumos productivos; dar un firme apoyo a la infraestructura rural y hacer que las innovaciones técnicas estén al alcance de los pequeños agricultores.

A diferencia de las estrategias impulsadas en el pasado, las propuestas actuales buscan apoyarse sobre todo en los recursos endóge-

nos, tanto los naturales como los humanos; empezando por protegerlos, administrarlos mejor o, según el caso, capacitándolos. Esta posición concuerda con el recorte de recursos destinados a la ayuda para el desarrollo.

Asimismo, se establece una diferencia clara hacia las regiones pobres donde tal vez no sea eficaz la introducción de obras de infraestructura por los costos y su viabilidad. En esas regiones sería mejor realizar, plantea el BM, inversiones en educación y capacitación para fomentar la emigración a zonas con mejores posibilidades (ídem).

Un elemento central del enfoque del BM se refiere al importante papel asignado a la sociedad para enfrentar el problema de la pobreza. En particular se considera la relación de la población pobre con el Estado y el papel que éstos cumplen en la sociedad, tanto en lo económico, como en lo político y en lo social. Se habla de que la principal transacción es entre los pobres y los no pobres, transacción que tendrá un asiento más sólido si descansa en la participación y la democracia. O sea, darle mayor voz a los pobres en el proceso de adopción de decisiones políticas y económicas, haciéndolos a la vez “culpables” de su propia [sic] pobreza (Concheiro, 1994b).

Se acepta que en los programas exitosos los beneficiarios han tenido una mayor participación, tanto en la formulación como en la ejecución de aquéllos; se plantea que ha sido una vía para que el gasto público se oriente a las necesidades de los grupos marginados.

El enfoque dominante para enfrentar la pobreza aparece sólo en la medida en que no cuestiona las políticas de ajuste y su meta de promoción del mercado como eje del desarrollo.

La situación de pobreza a que se enfrenta la mayoría de la población rural no es resultado de condiciones naturales adversas o de la falta de conocimientos o técnicas adecuadas, sino de relaciones en los niveles tanto técnicos, como económicos, sociales y políticos, derivadas del modelo de desarrollo seguido durante décadas y reforzado actualmente por las políticas del llamado “pobrismo oficial” (ídem).

A la crisis “estructural” se añaden los efectos del ajuste económico que han incidido negativamente en las condiciones de ingreso y consumo, acentuando los procesos de depauperación que enfrenta un porcentaje importante de la población tanto del medio rural como del urbano.

Los temas de la reflexión deben ser múltiples: los referidos a las diversas causas y manifestaciones de la pobreza; los relativos a las políticas y prácticas instrumentadas por los gobiernos y por la sociedad en su conjunto, y muy especialmente los que ayuden a comprender las dinámicas sociales de los grupos que luchan, exigen, se apropian y modelan propuestas. Serán éstos los que con su organización y mediante procesos autogestivos tendrán la posibilidad real de enfrentar la pobreza.

La dinámica actual de la pobreza, además de expresarse en términos de su “origen histórico” (donde pueden reconocerse los “nuevos” y “viejos” pobres), de plantearse en el actual carácter de las organizaciones internacionales y su determinación sobre los procesos de las sociedades nacionales; así como en las nuevas relaciones Estado-sociedad, también está marcada por dinámicas regionales y locales que presentan un cuadro más complejo de una pobreza “segmentada” y “sectorializada”.

### III. GLOBALIZACIÓN Y MAYOR EXCLUSIÓN

#### *Ejemplos en el ámbito regional de las viejas y nuevas pobrezas y de las pobrezas segmentadas por el mercado*

En México, los estados de Chiapas, Oaxaca, Puebla, Guerrero e Hidalgo son los que tienen un mayor porcentaje de población india, la cual prácticamente en su totalidad se encuentra en situación de pobreza y pobreza extrema. Esto se refleja en los indicadores de nutrición, educación, salud e ingreso; pero también se caracteriza por la violación sistemática y generalizada de los derechos humanos y políticos. Esta situación es en gran medida resultado de las condiciones históricas en que se ha dado la inserción de la población india en la sociedad nacional, pero se ha visto acentuada en los últimos años como resultado de la crisis económica y de la política neoliberal.

Como ejemplo de las viejas y nuevas pobrezas y de los procesos de segmentación por el mercado de las pobrezas, esbozamos a continuación los casos de Chiapas, de la Sierra Norte de Puebla, de la Mixteca oaxaqueña y de la región de La Laguna. La selección de los lugares tu-

vo que ver básicamente con dos criterios: el primero, que sean zonas con una fuerte y diferenciada respuesta y movilización social, así como con una también gran diversidad de actores y sujetos; el segundo, con el intento de contrastar el carácter de las pobreza entre zonas campesinas con áreas de productores rurales vinculadas y dependientes por completo del mercado. Por su relevancia, dedicamos un espacio especial a ciertas regiones de Chiapas.

### *Chiapas*

Con base en los datos del último censo de población de 1990, Chiapas ocupa el primer lugar nacional en población en situación de muy alta marginación; 94 de sus 111 municipios, es decir, 85%, se ubican en marginación alta o muy alta. La población que vive en municipios clasificada como de alta y muy alta marginación en el estado ascendió a 2 052 854, cifra que representa 64% de la población total, de la cual 33% es hablante de lenguas indígenas. De acuerdo con estos datos, las regiones de Los Altos, de la selva Lacandona junto con la Norte, son las que enfrentan las peores condiciones de marginación.

Esta situación que caracteriza al estado de Chiapas y particularmente a las regiones de la Selva y Los Altos, es resultado de las relaciones económicas y políticas impuestas a la mayoría de la población. Para mantener esto, los beneficiarios del estado de cosas han utilizado todos los medios para garantizar el control político, el respeto a la estructura de propiedad y la reproducción de las relaciones sociales excluyentes.

La selva Lacandona es una de las regiones del estado donde los efectos negativos del modelo de desarrollo y acumulación seguido durante décadas se han combinado con los peores impactos de la política neoliberal para configurar un complejo escenario social, político y ecológico con efectos sumamente críticos para la población regional.

Sucesivos gobiernos estatales y federales convirtieron por varias décadas a la selva lacandona en válvula de escape para la demanda de tierra de los campesinos de Chiapas y de otros estados del país. Con ello, más que resolver el problema agrario se pretendió encontrar una salida a la presión social sin afectar las propiedades e intereses de terratenientes, ganaderos y hacendados del resto del estado.



Durante el periodo de colonización de la selva se consideraba como ley que quien llevara a cabo la tumba-roza-quema era dueño de la tierra. Esta norma, que funcionaba bien para la producción de básicos, adquirió otro significado completamente diferente al aplicarse para facilitar la expansión ganadera, pues derivó, por una parte, en la destrucción irracional del bosque y, por otra, en la concentración de grandes extensiones para actividades productivas sumamente ineficientes. Así, las áreas de pastos se extendieron con el objeto de mantener el control sobre amplias superficies, aunque ni siquiera se tuviera ganado.

Esta situación se acentuó como resultado de la política de ganaderización que tuvo su auge a mediados de la década de los setenta, con el apoyo de recursos de los FIRA (Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura) aportados por el BM, que en esa época destinaba 90% de sus créditos a esa actividad. La mayoría de éstos se otorgaron a los grandes ganaderos, es decir, a los principales responsables de la destrucción de la selva.

Sin embargo, también en esa época se promovió e impulsó la actividad ganadera entre ciertos sectores de campesinos. En general los que se incorporaron a ella, al igual que los que introdujeron plantaciones de café, habían sido peones acasillados originarios de las fincas de Los Altos que reprodujeron su experiencia en la Selva. La ganadería en el sector campesino fue expandida también por otras vías; una muy importante fue la que impulsaron los propios ganaderos mediante el sistema de aparcería, es decir, entregando a los campesinos un número de animales para que pastasen en sus terrenos y repartiendo los becerros mitad y mitad entre el ganadero y el campesino. La forma en que se desarrolló la ganadería campesina explica que se haya impulsado un modelo que reproduce modelos especializados y no uno de ganadería integrado a las condiciones de la producción campesina diversificada. Al respecto, el subcomandante insurgente Marcos escribió en 1993:

El segundo saqueo en importancia, después del café, es el ganado. Tres millones de vacas esperan a coyotes y un pequeño grupo de introductores para ir a llenar los frigoríficos de Arriaga, Villahermosa y el Distrito Federal. Las vacas son pagadas hasta en 1 400 pesos el kilo en pie a los ejidatarios empobrecidos, y revendidos por coyotes e introductores hasta en 10 veces multiplicado el valor que pagaron (EZLN, 1994).

El modelo descrito someramente fue impuesto a costa de la destrucción de importantes recursos naturales dando origen a un escenario caracterizado por una estructura agraria en la que un pequeño grupo de ganaderos y finqueros concentra grandes propiedades que destina a procesos productivos muy ineficientes. Un modelo que se apoya en una estructura de poder mantenida mediante la represión como respuesta para todo aquel que se atreva a exigir la solución a demandas agrarias, sociales y políticas o el respeto de sus derechos fundamentales. Un modelo que ha significado la exclusión de la mayoría de la población regional, principalmente indígena que no ha recibido beneficios de estos procesos pero que ha tenido que pagar los elevados costos sociales y ecológicos derivados de su imposición.

Esta región de la Selva, cuyos graves problemas sociales se fueron acumulando a lo largo de los años y las décadas, y frente a los cuales ni el gobierno federal ni mucho menos el estatal fueron capaces de generar alternativas, a pesar de que oficialmente, junto con el resto del estado, ha sido considerada como una de las supuestas áreas prioritarias tanto de la política ecológica como de la social y objeto de los programas de lucha contra la pobreza extrema.

Para la región, las reformas realizadas en el marco de la política neoliberal significaron la acentuación de los efectos más perniciosos de los procesos históricos de concentración de la riqueza, los recursos y el poder, agudizando los procesos de exclusión económica y social de amplios sectores de la población, principalmente india.

Las reformas al artículo 27 de la Constitución, orientadas a cerrar el reparto agrario y a facilitar la privatización de la tierra, significaron el cierre de la posibilidad de cambios en la estructura agraria polarizada de la selva y otras regiones, representando por una parte el acta de protección para los intereses de finqueros y ganaderos y por la otra el fin de la esperanza para un amplio sector de campesinos sin tierra, principalmente jóvenes.

Asimismo, la estructura productiva regional se ha visto afectada por la reinserción y reorientación de la producción a las condiciones definidas por el mercado internacional. Esto es claro en el caso del café, uno de los principales productos regionales y de suma importancia por su impacto en el trabajo y el ingreso de los sectores más pobres. Precisamente la actividad cafetalera es una de las más afectadas por el retiro

del Estado de algunas de las funciones que cumplía en el ámbito económico. En el mismo texto citado arriba del “sup” Marcos se dice que:

También por el café se desangra Chiapas. El 35% de la producción nacional cafetalera sale de estas tierras que emplean a 87 000 personas. El 47% de la producción va al mercado nacional y el 53% se comercializa en el extranjero, principalmente en Estados Unidos y Europa. Más de 100 000 toneladas de café salen del estado para engordar las cuentas bancarias de la bestia: en 1988 el kilo de café pergamino se vendió en el extranjero a un promedio de 8 000 pesos, pero al productor chiapaneco se lo pagaron a 2 500 o a menos (EZLN, *op. cit.*).

La depredación de la selva puede explicarse como resultado del proceso de colonización-desmonte-ganaderización, ya que cada una de estas etapas implica cierta destrucción de los recursos. Sin embargo, la magnitud de los efectos sociales, económicos y ecológicos de este modelo sólo se explica como resultado de un modelo productivo de tipo especializado, desarrollado mediante unidades productivas extensivas. Es un modelo que opera y se reproduce apoyado en una estructura de poder autoritario.

De esta forma se conformó el círculo vicioso de concentración de la propiedad y de la riqueza; de destrucción acelerada de los recursos naturales; de empobrecimiento generalizado de la mayoría de la población, y de polarización social que han caracterizado a la región de la Selva.

El resultado es que, según el censo de 1990, la mayoría de los habitantes de la región de la Selva, que en 1990 ascendía a alrededor de 450 000 personas, y la de la región de Los Altos, con alrededor de 380 000, vive en condiciones de pobreza extrema. Según datos del último censo, 78% de la población hablante de lengua indígena de estas regiones vive en municipios de alta y muy alta marginación. En las últimas décadas, los municipios que forman las regiones de la Selva y Los Altos, caracterizados porque más de 70% de su población es hablante de lengua indígena, se han mantenido en los estratos de alta y muy alta marginación, pero lo más grave es que la población en esta situación se incrementó en alrededor de 10% durante el decenio de los ochenta. La situación social que expresan estas cifras es el resultado del modelo de desarrollo seguido durante décadas, pero sin duda sus efectos más perniciosos

ciosos se han acentuado como resultado de la política neoliberal aplicada por los últimos gobiernos. En el texto citado se dice que “Salud y alimentación van de la mano en la pobreza. El 54 por ciento de la población chiapaneca está desnutrida y en la región de Los Altos y [en la] Selva este porcentaje de hambre supera el 80 por ciento. El alimento promedio de un campesino es: café, pozol, tortilla y frijol” (EZLN, ídem).

La estructura de la población por edad y sexo son dos de las variables demográficas más importantes, ya que la proporción de hombres y mujeres en determinado grupo de edad presenta una imagen de los cambios demográficos ocurridos en periodos pasados en la natalidad, la mortalidad y las migraciones y permite tener una idea del futuro comportamiento demográfico. En el caso de la Selva destaca la importancia relativa de la población joven, ya que en los municipios de esta región 48.4% de la población tiene menos de 15 años. En contraste, la población estatal en este mismo rango de edad asciende a 44.23%. Otra característica importante de la región es que en varios estratos de edad sobreviven menos mujeres que hombres, lo cual es muy significativo. Es probable que ello se deba a las difíciles condiciones de vida de la mujer en esas poblaciones.

El modelo de desarrollo y las condiciones en que se ha dado el aprovechamiento de los recursos ha tenido amplios efectos negativos en términos ecológicos, pero también ha derivado en severos efectos sociales que se han agudizado como resultado de los procesos demográficos señalados. Por ejemplo, con este modelo sólo se ha generado trabajo en forma marginal, ya sea en forma temporal en la actividad cafetalera, el mínimo trabajo en la ganadería extensiva y las cada vez más restringidas posibilidades en la actividad forestal. La población de la región, mayoritariamente joven, sólo tiene opciones de trabajo restringidas en la agricultura campesina, muy limitadas en las otras actividades productivas de la región y mínimas posibilidades de emigrar hacia otras regiones en busca de trabajo.

La falta de opciones productivas, de alternativas de trabajo, con una población creciente, con recursos limitados dan como resultado un empeoramiento generalizado de las condiciones de vida y un agudizamiento de la situación de pobreza de la población, aun en el caso de los que se creyeron lo de la entrada al primer mundo y se dedicaron, por ejemplo, al monocultivo del café.

A lo largo de los últimos años se han realizado desde las instancias gubernamentales diversos planes y programas referidos a la problemática de la pobreza y del ambiente. En este marco se ubican las acciones para enfrentar la situación social y el deterioro del medio en Chiapas y particularmente en la selva Lacandona, por su importancia como una de las últimas reservas de bosque tropical. Estas acciones se realizaron en el marco del denominado Programa de Desarrollo Regional y Descentralización, con el cual los gobiernos federal y estatal se plantearon incidir en materia de desarrollo agrícola, comunicación e infraestructura, educación, salud y proyectos productivos. Paralelamente a este programa, o como parte de él, el gobierno del estado llevó a cabo una serie de acciones aparentemente orientadas a lograr un uso diferente de los recursos naturales, más racional y menos destructivo. Todo esto sin cuestionar y mucho menos afectar las estructuras de propiedad y de apropiación de los recursos, ni menos aún las estructuras y formas del poder político regional.

La política gubernamental incluyó el dar por terminado el reparto agrario, restringir la actividad ganadera y prohibir el aprovechamiento forestal maderable, con excepción de la palma. Lejos de generar alternativas productivas, de trabajo y de ingreso para la población regional, con esa política se pretendió cargar todos los costos de la destrucción histórica de la selva a los campesinos, mientras que a los beneficiarios del proceso se les protegía.

La aplicación de este conjunto de políticas y acciones de protección de la selva, conjugada con los efectos de la política neoliberal, dejó a amplios sectores de la población sin opciones productivas, sin alternativas de trabajo, sin vías de ingreso y los puso en una situación crítica. En principio porque vieron afectadas sus posibilidades de producción para el autoconsumo, se encontraron con bajos precios y dificultades para ubicar su producción en el mercado y las de por sí limitadas opciones de trabajo en la cafecultura, la ganadería o la actividad forestal quedaron prácticamente cerradas. Frente a esta situación, las alternativas planteadas por los responsables gubernamentales fueron mínimas y con prácticamente nulas posibilidades de amortiguar la grave situación que enfrenta la mayoría de la población regional.

Se han presentado propuestas institucionales y de organizaciones campesinas regionales que han incluido: el fomento de especies me-

nores; las plantaciones tropicales alternativas al café; los granos básicos para garantizar una producción sostenible; el aprovechamiento forestal de no maderables. Sin embargo no dejan de ser buenas ideas ya que no han existido ni los recursos necesarios para la producción, ni el apoyo técnico, ni los conocimientos requeridos.

Estas son las condiciones en que se enmarcan las luchas actuales de los pueblos indios de Chiapas por el control del territorio y los recursos naturales; por el establecimiento de otro tipo de relaciones económicas, sociales y políticas; por otras formas de relación e inserción en la sociedad nacional y por la generación de verdaderas estrategias de desarrollo.

### *Sierra Norte de Puebla*

La zona caliente de la Sierra Norte de Puebla es la región ganadera más importante del estado; de las 287 000 hectáreas de la región, 150 000 están dedicadas a la ganadería extensiva. Son los ganaderos el grupo más poderoso de toda la región, el que domina mediante diversos mecanismos al conjunto de la población y la producción de la zona intermedia y serrana. El vínculo entre las tres subregiones se da mediante la conjunción de intereses entre los grupos dominantes de la región, cuya acción determina la migración de la fuerza de trabajo, el cambio en el uso del suelo y la concentración de la tierra. Esta alianza de intereses económicos y políticos rebasa los linderos ganaderos para abarcar la Sierra Norte en su conjunto, extendiendo su poder fuera de ella (León y Steffen, 1987).

La estructura de dominio en la Sierra Norte, que data en buena medida de los tiempos de la colonia, ha generado en forma intermitente, desde hace más de cien años, esfuerzos organizativos y de lucha de los campesinos de la región por transformarla. Parte de esta tradición de lucha son los esfuerzos de algunos grupos de comunidades de la zona en la conformación y desarrollo de distintas organizaciones para la producción y abasto en las últimas dos décadas, aprovechando los programas estatales de fomento.

Esta zona de Puebla es también predominantemente indígena y la propiedad privada minifundista es aplastante: 98% de los propietarios poseen parcelas de un cuarto de hectárea; sólo 1% cuenta con exten-

siones de más de 5 hectáreas. De ahí que 90% de los campesinos de la Sierra sean productores de infrasubsistencia que basan la explotación de su parcela en el trabajo familiar cultivando maíz y café (León y Steffen, *op. cit.*).

Frente a estas condiciones de escasez de recursos, y después de múltiples intentos durante la década de los años setenta de ampliar sus pequeñas parcelas, se desarrolló un poderoso movimiento de lucha por la tierra que fue reprimido violentamente; ante ello, los campesinos optaron o fueron obligados a canalizar sus esfuerzos en la constitución de varias cooperativas de abasto en distintas localidades de la región.

Apoyados por algunas instituciones, los campesinos lograron en 1980 distribuir con éxito algunos alimentos básicos entre la población. A partir de esto la Distribuidora Conasupo (Diconsa) y otras instituciones emprendieron un amplio programa de abasto en la región, instalando varios centros de distribución que en algunos casos fueron controlados por los campesinos. Alentados por estos apoyos, los campesinos extendieron su organización a distintos municipios (Ayoxinapan, Cuetzalan, Xilozochico, Yahualicam, Zinacapan, Tepecintla, San Andrés Tzicuilam y Zacapoaxtla básicamente). En 1982 había en la sierra 162 cooperativas que agrupaban alrededor de 15 000 campesinos, mismas que con el tiempo subdividirán, para ser más operativas, en cinco Uniones Regionales de Cooperativas (*ídem*).

Cada quince días se hacían reuniones a las que asistían los técnicos. Formaban comités de responsables de las tiendas y éstas funcionaban con aportes de los socios. Algunas tenían 300 socios con cuotas mínimas de ingreso y otras eran de 15 o 20 socios con aportaciones mayores. Ser campesino pobre era la única condición para participar en las cooperativas. A la unidad de todos los campesinos agrupados en las cooperativas se le llamó Unión de Pequeños Productores de la Sierra Norte de Puebla.

En la medida en que las cooperativas lograron regular los precios de ciertos productos, fueron aumentando en número y por tanto incrementaron sus necesidades de abasto negociando nuevos convenios con otras instituciones. Viendo que la unión y la movilización daba frutos, se inició una lucha por disminuir el pago del impuesto de la pequeña propiedad rústica exigido en la Sierra.

Preocupados por el éxito y la derivación de la lucha de las cooperativas, algunos funcionarios e instituciones, en alianza con los comerciantes y grandes propietarios, comenzaron a impedir su desarrollo y fortalecimiento, convirtiéndose a la larga en los principales obstáculos de su continuidad. Por ejemplo, la UNPASA les comenzó a impedir la distribución de un mayor volumen de azúcar, exigiendo que para cada entrega las cooperativistas debían presentarse con credenciales con fotografía y otros trámites más. Diconsa, deja de apoyar algunos programas, además de retrasar sus envíos. En otros casos, el Banrural, el INI, el Inmecafé, el PIDER y la SRA llegaron a sobornar a algunos secretarios de las Uniones Regionales, para controlar las organizaciones campesinas.

En ese marco de hostigamiento, los cooperativistas comenzaron a darle una orientación más política a su organización y las instituciones gubernamentales y los comerciantes empezaron a desarrollar una campaña de desprestigio acusando a las cooperativas de promover las invasiones de tierras, de ser comunistas, de malversación de fondos, etc. Los resultados se comenzaron a sentir al disminuir la participación, al dejar de comprar y, más todavía, al generarse conflictos profundos entre las Uniones, las cuales finalmente se organizaron alrededor de sus áreas de influencia, abandonando la Unión de Pequeños Productores.

La debilidad económica de las unidades de producción, la necesidad cotidiana de recursos para el consumo, la influencia de los mecanismos de poder que ejercen los poderosos sobre los campesinos pobres de la Sierra y la poca voluntad política de las instituciones de desarrollo, son algunos ingredientes que muestran los obstáculos que impiden que los campesinos pobres se organicen y consoliden sus organizaciones regionales. Con todo ello, la situación de explotación y dominio en la Sierra continúa y la pobreza se acentúa.

### *Mixteca oaxaqueña*

La Región Mixteca es incapaz de emplear a su población y de generar un ingreso suficiente para satisfacer las necesidades de la familia; por tanto, hay una emigración temporal y permanente de la fuerza de trabajo en busca de empleo. Según el Programa de Desarrollo de la Región Mixteca (SPP) en 1983 en el mercado regional de trabajo había



una masa potencial de jornadas de 28 millones y la demanda interna regional era apenas de 12.1 millones. Por otra parte, las oportunidades de empleo en los últimos 20 años no sólo no han aumentado, sino que han disminuido: la población económicamente activa ha descendido en números absolutos de 89 062 (1970) a 86 584 (1990) (Díaz, 1994).

En 1979 se encontró que 90% de las unidades familiares habían tenido migrantes. Esta migración es temporal (la cual varía según ingresos y regiones; en algunas son los más pobres y con menor nivel educativo; en otras al revés) y definitiva (aunque los migrantes continúan una relación con la unidad familiar y su comunidad, participando en las cooperaciones, dan servicio a la comunidad, y en el uso del territorio).

Se ha estimado que los recursos monetarios que los migrantes envían a la región superan el presupuesto de inversión productiva de todas las instituciones públicas que actúan en la región (Fernández *et al.*, 1989 y en términos generales véase Durand, 1988).

Actualmente es notorio el incremento de la migración femenina (que en promedio se realiza a una menor edad que entre los hombres), así como el aumento de mujeres jefes de familia (ante la ausencia de los hombres, son ellas las que mantienen sobre todo la parcela familiar) (Díaz, *op. cit.*).

En un estudio reciente (PRONSIJAG, 1992) sobre algunas comunidades mixtecas se encontró que debido a sus cada vez menores ingresos, los jornaleros agrícolas incorporan al trabajo al grupo familiar y los niños. ("Con el trabajo de los niños comemos allá y el de los grandes lo traemos para acá y así podemos vivir en lo que inicia otra vez la temporada ya que nosotros somos pobres y por eso tenemos que poner a trabajar a los niños allá, porque aquí no hay trabajos para ellos [...] por eso conviene salir a Culiacán".)

Si bien por la migración las tasas anuales de crecimiento de la población de la Mixteca son menores que las del país y del propio estado de Oaxaca, es sorprendente que en el último decenio hayan sido diez veces más altas que las de los últimos 20 años, proceso que quizá se deba a la pérdida de oportunidades de empleo para los mixtecos en el país y en Estados Unidos.

Este cambio ha generado una mayor presión sobre la tierra y los recursos y está provocando que desempeñe un papel más relevante la unidad orgánica campesina en la supervivencia de los individuos.

## *La Laguna*

La Laguna aún es una de las principales zonas agrícolas de riego del país; en la última década ha expulsado a un tercio de los campesinos ejidatarios hacia la frontera y a Estados Unidos. Asimismo, el cambio en el patrón de cultivos es absoluto, el algodón ha sido sustituido forzosamente por el maíz y el frijol y en menor medida por otros productos como el cártamo (destaca, no obstante, el ajo). El rendimiento por hectárea de estos cultivos, por ejemplo maíz, no se llega a las 2.5 toneladas por hectárea.

La dependencia de un solo cultivo era por completo determinante, ya que el algodón ocupaba la tierra diez meses al año, el clima es extremo y el agua de la presa es insuficiente. A partir de 1989 se derrumbó la producción algodонера hasta casi desaparecer, al equipararse los precios de esta fibra con los internacionales, al permitirse la importación libre de algodón de Estados Unidos (Fritscher y Steffen, 1994). Además, esta zona recibió un castigo especial por parte del gobierno y sus instituciones, porque en 1988 se había manifestado políticamente favorable a Cuauhtémoc Cárdenas.

Puede decirse, sin embargo, que el colapso algodonerero estuvo “planificado” por el gobierno. La drástica disminución de los créditos, el aumento de los costos de agua, las carteras vencidas y los embargos de maquinaria, la ausencia de proyectos alternativos, así como el apoyo abierto a los ganaderos por parte del Estado, trajo consigo la desestructuración de la base productiva y social de la región de La Laguna. “El precio del producto llegó a ser tan bajo que —como indicó un ejidatario de Manila— hasta 1988 el avío por hectárea se pagaba con la venta de dos toneladas de algodón, y en 1992, ni con cuatro toneladas era posible cancelar el débito” (Fritscher y Steffen, *op. cit.*). En 1990 la cartera vencida fue de 1.1 billones de pesos (cálculos basados en un estudio hemerográfico por Steffen).

Las “políticas” de Salinas se orientaron a fortalecer a la burguesía regional y a las empresas transnacionales “en un esquema similar al del porfirismo”. En 1990, sólo 15% del valor de la producción fue a parar a manos de los ejidatarios, el resto básicamente a 300 empresarios, según Víctor Manuel Tapia, gerente del Banrural (Concheiro, 1994a).

El sector privilegiado ha sido el lechero que paga a los productores precios bajísimos (70 centavos de nuevo peso el litro) y muestra una estructura monopólica tanto a escala comercial como en la industrialización de la leche (LALA, Chilchota, Leche Lerdo —de los Garza Sada—) (Concheiro, *op. cit.*).

En los nuevos cultivos, como el cártamo en los ejidos de San Pedro de las Colonias, opera una suerte de agricultura de contrato donde las empresas actúan con impunidad, robando en la báscula a los campesinos para buscar que se endeuden y obligarlos a que renten o vendan sus tierras (*ídem*).

Esta región es de las pocas donde se ha desplegado un fenómeno importante de venta de tierras después de los cambios al artículo 27 de la Constitución, como producto de la falta de cultura campesina, en especial para sembrar el maíz y como resultado de una matriz histórica y cultural que no hay oportunidad de analizar en este trabajo.

La renta de tierras también es muy importante en La Laguna; se da a precios muy bajos, por ejemplo en la zona de San Pedro de las Colonias a 700 nuevos pesos la hectárea, quedándose además el arrendador con la cuota del Procampo. En el área correspondiente al estado de Durango se rentan tierras ejidales junto con sus cuotas de agua a los lecheros por 5, 10, 15 y hasta por 30 años y ejidos completos como el de San Alberto y Glorieta al grupo DESLAC del consorcio Soriana (*ídem*).

En general, podemos decir que la desestructuración económica y social generada por la política de ajuste estructural y apertura comercial indiscriminada ha afectado a la gran mayoría de los productores rurales, dejándolos en la ruina, generando nuevos pobres, aislándolos y atomizándolos políticamente y agudizando el deterioro ambiental.

En esta debacle económica y social del agro mexicano han salido beneficiados en el corto plazo ciertos sectores, como los ganaderos, y en términos de mayor consolidación, el capital financiero y los monopolios trasnacionales. Sin embargo, ante el retiro del Estado se han abierto otro tipo de opciones de desarrollo desde la perspectiva campesina.

#### IV. MOVILIZACIONES Y PROPUESTAS CAMPESINAS

##### *Algunos elementos de las experiencias vivas de una estrategia campesina de desarrollo*

Pero no todos escuchan las voces de desesperanza y conformismo. No todos se dejan llevar por el tobogán del desánimo. Los más, los millones siguen sin escuchar la voz del poderoso y el tibio, no alcanzan a oír, están ensordecidos por el llanto y la sangre que, muerte y miseria, les gritan al oído. Pero cuando hay un momento de reposo, que los hay todavía, escuchan otra voz, no la que viene de arriba, sino la que trae el viento de abajo y que nace del corazón indígena de las montañas, las que les habla de justicia y libertad, la que les habla de socialismo, la que les habla de esperanza [...] la única esperanza de ese mundo terrenal. Y cuentan los más viejos entre los viejos de las comunidades que hubo un tal Zapata que se alzó por los suyos y que su voz cantaba, más que gritar, ¡Tierra y Libertad! Y cuentan estos ancianos que no ha muerto, que Zapata ha de volver. Y cuentan los viejos más viejos que el viento y la lluvia y el sol le dicen al campesino cuándo debe preparar la tierra, cuándo debe sembrar y cuándo cosechar. Y cuentan que también la esperanza se siembra y se cosecha. Y dicen los viejos que el viento, la lluvia y el sol están hablando de otra forma a la tierra, que de tanta pobreza no puede seguir cosechando muerte, que es la hora de cosechar rebeldía. Así dicen los viejos. Los poderosos no escuchan, no alcanzan a oír, están ensordecidos por el embrutecimiento que los imperios les gritan al oído. “Zapata” insiste el viento, el de abajo, el nuestro. *Subcomandante insurgente Marcos*, 1993 (EZLN, 1994).

Si bien por un lado se acelera el crecimiento de los diferentes tipos de pobreza, por el otro sobresalen diversas experiencias de lucha y organizativas de los diversos sujetos del mundo rural, que demuestran la enorme capacidad de actualización que tienen ante las adversidades y la impresionante definición de elementos que aportan para una nación popular.

Las demandas centrales de los movimientos rurales de nuestros días combinan la lucha por tener un acceso justo a la tierra, al empleo, a un techo, a una educación propia, a la salud y a la alimentación, junto con un reclamo ético de dignidad, justicia y democracia.

Estas demandas tienden a asegurar simultáneamente la satisfacción de las necesidades básicas de la población en condiciones de sustentabilidad y equidad, con la garantía de la articulación de diversos sectores de la sociedad en espacios territoriales y también con el despliegue de una fuerte carga simbólica y cultural, principio de una civilización alternativa.

No es sino hasta que se presenta el levantamiento popular del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) cuando se reconoce la tremenda situación imperante en materia de violación a los derechos humanos, sociales y políticos a que ha sido sometida la población indígena y en general los trabajadores de Chiapas a lo largo de siglos, pero que en las últimas décadas y particularmente en los últimos años se había agudizado al extremo.

Frente a la tremenda y compleja situación del país, el levantamiento popular del EZLN y los planteamientos de las diversas agrupaciones campesinas e indígenas estatales que estuvieron agrupadas en los primeros meses del año de 1994 en la Coordinadora Estatal de Organizaciones Indígenas y Campesinas incluyen: la exigencia de un cambio fundamental en la estructura agraria; el reconocimiento de los derechos históricos de los pueblos indios; cambios fundamentales en las estructuras y formas de poder regional, estatal y nacional. Significan, en conjunto, el cuestionamiento de las relaciones de poder y del modelo de desarrollo nacional.

Con la irrupción del EZLN los campesinos y los indígenas han hecho suyo un proyecto que parte de la crítica al progreso de la "modernización" y exige otra modernidad, que dé un significado digno a los conceptos de democracia, libertad y justicia (Dussel, 1994). La propuesta zapatista privilegia a la sociedad civil y con ello llena de contenido al nuevo proyecto nacional en sus planteamientos de autonomía, sustentabilidad ecológica, autogestión y territorialización de la democracia.

No sólo se plantean las demandas y necesidades, en el movimiento campesino e indígena de Chiapas y otras regiones del país, sino también y fundamentalmente se expresa la capacidad de lucha, la voluntad de hacer política, en el sentido más amplio de la palabra, la voluntad de luchar por un futuro sin exclusiones. Es decir que sólo a partir de nuevas formas de relación de los pueblos indios con el resto de la so-

ciudad nacional y con el Estado será posible avanzar hacia una sociedad justa, democrática y libre.

Ninguna duda cabe de que en escala regional en el EZLN ha habido una revolución política al participar en todos sus rangos militares mujeres indígenas; que los papeles característicos del hombre y la mujer —tanto de la cultura occidental como de la indígena— se han modificado; que existe ética y dignidad en su interior. Que hay participación de la gente en la toma de decisiones y por tanto democracia política; que las rivalidades étnicas y religiosas se han superado constituyéndose por grupos de pueblos y direcciones regionales (Dussel, *op. cit.* y EZLN, 1994).

El EZLN plantea que en el país se constituya un gobierno de transición que convoque a elecciones democráticas y se destituya al presidente impuesto, Carlos Salinas. Que las comunidades indígenas del país tengan una participación digna en la sociedad, aceptando sus formas de gobierno y usos del espacio; reconociendo sus prácticas productivas adaptadas a su medio e impulsando la recreación y expansión de su cultura. Que la sociedad civil y que la sociedad toda, y no sólo el EZLN, deberá definir las nuevas formas de gobierno. Por el efecto de los planteamientos y consignas zapatistas —expresadas en la movilización regional y nacional—, éstas han trastocado profundamente el conjunto de valores (Dussel, *ídem*), normas y reglas compatibles con los métodos antidemocráticos y los mecanismos característicos del país para producir consenso y legitimidad por parte del gobierno.

Así, todas estas prácticas significantes y planteamientos expresados, implícita o explícitamente, exigen por un lado cambios, señalando las formas de cómo lograrlos, y por otro se les asigna nuevos papeles a los grupos sociales y al Estado, además de establecer principios de legitimidad. Su finalidad: construir una sociedad más democrática con una participación real más amplia y efectiva de los sectores mayoritarios, de la necesaria convivencia en la que las diferencias no se argumenten para encubrir desigualdades, de la impostergable distribución equitativa de la riqueza y en donde todos alcancemos niveles de calidad de vida dignos; finalmente, que los intereses nacionales se mantengan por encima de los ajenos. De esta forma, desde las entrañas del México profundo nace y surge un nuevo modelo de desarrollo, un proyecto nacional alternativo; en suma, el proyecto de creación de un nuevo país.

Después de algunos meses del Diálogo de San Cristóbal se entienda de el *no* rotundo de los zapatistas a las respuestas que el gobierno mexicano dio a las 11 demandas zapatistas, ya que no suponen la ruptura del modelo de desarrollo que ha implicado la privatización y la apertura de la economía nacional con el objetivo de producir mercancías con eficiencia y calidad para competir en el mercado internacional. También sabemos cuáles han sido las consecuencias sociales, políticas, económicas y ambientales para el país.

Al modelo neoliberal excluyente, concentrador de poder y riqueza en unos cuantos y que margina a la gran mayoría de la población del país, los zapatistas contraponen un modelo de desarrollo centrado en la gente que con sus carencias, participación y experiencia vayan modelando la historia.

En esta propuesta hay una concepción de la sociedad como una realidad dinámica y los problemas, más que constituir impedimentos, se retoman como medios para iniciar en forma simultánea distintos procesos. De ahí que en cada problema social no resuelto que afecta al país, la participación de la sociedad sea el principio de partida básico para solucionarlo. El objetivo, además de resolver los problemas, es que la experiencia adquirida en los procesos, con sus avances y retrocesos, por los grupos e individuos vaya generando una capacidad colectiva de gestión, la cual van aprehendiendo, procesando y transmitiendo para después manifestarse en otros terrenos de lucha.

Pero también si retomamos en perspectiva las experiencias campesinas en la Sierra Norte de Puebla, encontramos una recuperación de las luchas históricas para enfrentar las actuales condiciones desde una situación de pobreza y exclusión, donde están fuertemente presentes los intentos de utilizar lo cultural y lo étnico como un principio básico de identidad.

En este caso es importante desentrañar cómo los campesinos enfrentaron la “pobreza histórica” con la utilización de los programas gubernamentales contra la pobreza y con los de abasto y comercialización (del café, pimienta, cítricos) en los mercados nacionales e internacionales y cómo estos programas se les revirtieron como resultado de esa inserción en el mercado (precios del café, carteras vencidas, transferencia de funciones de la Conasupo-Diconsa, etcétera).

No obstante la imposibilidad de seguir operando la Unión de Pequeños Productores de la Sierra debido a las amenazas, corrupciones y rumores de desprestigio de la clase dominante, una de las Uniones Regionales, la de Cuetzalan, pasó a denominarse Cooperativa Tosepan Titatanisque que se propuso —a partir del programa estatal de la Consupo-Coplamar y más tarde de los Consejos Comunitarios de Abasto— manejar un almacén distribuidor que con la experiencia adquirida en el manejo de las cooperativas locales en el proceso ya descrito, se convirtió en un prototipo nacional de dichos programas (León y Steffen, 1987).

Manejada la cooperativa por sus socios —aunque siempre en alianza con las instituciones— han podido capacitar, entre su propia gente, a los jefes del almacén, los dependientes de las tiendas, los estibadores, los administradores, etc., con lo que lograron distribuir y vender más que cualquiera de los otros 16 almacenes del estado. En la siguiente etapa pudieron negociar con Fertimex la distribución hasta de 20% de las necesidades de fertilizante entre los pequeños productores.

Controlado el abasto, los cooperativistas comienzan a comercializar dos productos importantes de la región: primero la pimienta y después el café. Del mercado nacional pasaron al internacional, con lo que han logrado exportar durante varios años importantes volúmenes de producción.

Con el desarrollo de la cooperativa y de sus programas se complicó la organización, por lo que se crearon las comisiones de distribución de productos básicos, de comercialización y de mejoramiento de la producción; después las de previsión social, industrialización, educación, jurídica, de conciliación y arbitraje y otras. Con ellas se logra una mayor participación de las cooperativas que cada domingo se reúnen para definir tareas. A mediados de los ochenta la cooperativa obtuvo sus mejores éxitos económicos debidos al alza de los precios del café. Gracias a estos logros los cooperativistas han incursionado en la política local y ganaron la presidencia del municipio para el periodo 1987-1990; ello generó entre los ganaderos y comerciantes gran recelo y descontento y confianza entre los campesinos pobres que por primera vez logran gobernarse (Aguilar y Mora, 1991).

Con el alza de los precios y la buena exportación alcanzada, la cooperativa decidió mejorar su infraestructura y ampliar su zona de acopio;



para ello solicitó y obtuvo importantes créditos en dólares. Sin embargo, sobreviene una helada, después un ciclón, y más tarde la desaparición del Convenio Internacional del Café que disminuye drásticamente los precios. Todo ello, junto al encarecimiento del dólar a finales de los ochenta, llevó a la debacle, en donde temporalmente y con grandes pérdidas la cooperativa continúa trabajando a un ritmo menor.

De igual forma, en la Mixteca oaxaqueña los campesinos se apropiaron y son "asemilados" por los programas como el de "Lluvia, tequio y alimento" del gobierno del estado. Éste nació de una práctica cultural basada en el trabajo colectivo y poco a poco fue transformada, por un lado, en un proyecto estatal *estricto sensu* y, por otro, en un proyecto utilizado por los propios campesinos indígenas para darle un significado diferente y propio a la solidaridad y al sentido de comunidad.

En este caso, los mixtecos transformaron por la vía de los hechos un proyecto productivo en uno que generó acciones para incidir en la calidad de vida de las comunidades mediante la dotación de agua potable y de otros servicios, así como con incipientes proyectos de abasto (Díaz, 1994).

En un sentido opuesto y al mismo tiempo complementario podemos situar las experiencias campesinas de La Laguna. Aunque en esta importante región hay una falta de propuestas generales debido a las fuertes restricciones impuestas por el mercado, se han desarrollado, empero, experiencias organizativas de diversos sectores (aislados entre sí) desde el ámbito de lo político en un estricto sentido, esto es, en cuanto a la participación electoral, mostrando sus ventajas y limitaciones (Concheiro, 1994a).

## V. ELEMENTOS PARA UNA PROPUESTA DE DESARROLLO RURAL DESDE CONDICIONES DE POBREZA

### *Puntos para una utopía posible y realizable*

En el marco de la globalización no sólo económica sino política y cultural a que se ha hecho referencia en este trabajo es fundamental preguntarse sobre el significado y las posibilidades que tienen los procesos locales que se desarrollan a lo largo del país, a algunos de los cuales

nos hemos referido en forma resumida, para enfrentar y revertir los actuales procesos de exclusión económica y social.

Lo primero que se debe considerar es que estos procesos locales pueden tener varias lecturas, lo cual no sólo es un problema teórico sino básicamente estratégico, en el sentido político. Una de estas lecturas explica las experiencias sociales en el agro mexicano, determinadas por factores locales y por las tendencias de la globalización que acentúan los localismos. Otra lectura es la que nos permite ubicar los movimientos sociales del campo en el marco de procesos más amplios que se desarrollan en la sociedad nacional o internacional y de temáticas complejas como la ecológica, pero que representan una alternativa no sólo en cuanto a los contenidos sino sobre todo a los caminos a seguir. En este último sentido, podemos extraer algunas lecciones de los propios movimientos como puntos para una utopía posible y realizable.

*La primera lección* se refiere a la lucha por la democracia, entendida en su sentido más amplio, es decir no sólo en su acepción de tipo representativo y electoral, sino en la posibilidad de que la sociedad tenga un papel activo en el logro de una multitud de demandas que en sentido general pueden ubicarse en el ámbito del respeto a los derechos humanos y que refieren como prácticas, desde la territorialización de la democracia hasta el problema de la gestión de las nuevas instancias de gobierno y la democracia horizontal.

Desde el punto de vista político, las acciones de los diversos actores rurales se orientan a impulsar cambios en las estructuras de poder desde el nivel local y regional hasta el nacional. Parecería que una demanda central es la de avanzar hacia una democracia territorializada, apoyada en las formas culturales y políticas propias de la población india y campesina.

Asimismo, la descentralización efectiva, no sólo administrativa, se traduce en uno de los instrumentos prioritarios de la estrategia, tanto en lo que toca a los sectores sociales como en lo que se refiere al territorio, si permite y amplía el acceso de la gente a capacidades que puedan ser obtenidas y producidas internamente.

*La segunda lección* tiene que ver con las formas de relación entre la sociedad y la naturaleza expresadas en problemas ecológicos de diferente nivel y en la unión entre los procesos locales y la cuestión ambiental en escala mundial.

La degradación ecológica a que han sido y están siendo sometidas amplias regiones del territorio nacional requiere de cambios importantes en las prácticas productivas y de una importante labor que no sólo frene la degradación sino que posibilite la regeneración de los suelos y de los ecosistemas. Las alternativas no deben ser meramente técnicas sino socialmente viables, ya que este tipo de prácticas requieren más trabajo, recursos y condiciones productivas específicas. Lo que se necesita, entonces, no son solamente soluciones técnicas o planes productivos más adecuados, sino verdaderas estrategias sociales para enfrentar ecosistemas complejos y relaciones económicas y políticas poco favorables. Son costos que por su magnitud no pueden ser asumidos por los habitantes de las regiones rurales, sino por toda la sociedad.

Frente a los efectos negativos del modelo modernizador, las acciones de múltiples actores rurales expresan la posibilidad de establecer otro tipo de relación con la naturaleza basada en otras formas de apropiación y de aprovechamiento de los recursos.

*La tercera lección* es la que refiere a un desarrollo que tome en cuenta y parta de los mercados, pero desde la perspectiva de la producción social y de la llamada "economía moral".

El desarrollo puede verse, entonces, como un proceso que adquiere sentido histórico, sobre todo en la expansión efectiva, tangible y duradera de las capacidades de la población y en particular las de la mayoría, ejercidas a través de formas autónomas de organización de los diferentes sectores y grupos sociales, en los cuales habría que sustentar la resolución y satisfacción de las necesidades esenciales, además de expandir los derechos y las garantías sociales y con ello avanzar en el descubrimiento de los nuevos agentes que un desarrollo alternativo reclama.

Una estrategia así buscaría la creación y el impulso de áreas productivas vinculadas a la ampliación de las aptitudes colectivas que no implicaran mayores importaciones ni el establecimiento de industrias nuevas que exigieran tecnologías desarrolladas y complejas que es preciso traer del exterior. No se elude con lo anterior la necesidad de contar con un sector productor de bienes de producción, sino que éste debe nacer de un vínculo orgánico y dinámico con los bloques dominantes del consumo social.

*La cuarta lección* nos sitúa ante la relación que guardan la producción, la distribución y el consumo con la calidad de vida y, en general, con un desarrollo que parta de las necesidades esenciales definidas socialmente.

El tema de las necesidades esenciales nos lleva también al de la desmercantilización progresiva de ciertas producciones, como la de bienes básicos cuya producción debe estar organizada de manera principal por criterios derivados de objetivos de producción pero vinculados indisolublemente a los planes y metas de satisfacción de las necesidades esenciales.

Este aspecto va de la mano con el de la autosuficiencia alimentaria básica y con el de la soberanía, entendida en un sentido amplio y como una construcción social-popular y no estatal.

El desarrollo visto como alternativa nos obligaría a cambiar la forma y la concepción del crecimiento del país, empezando por lo social, involucrando al pueblo, con sus contingentes organizados, pero sobre todo con los no formalmente, pero sí prácticamente organizados, partiendo de los abismos de la desigualdad y la marginación masiva creados durante siglos y más rápidamente en la última década.

*La quinta lección*, podemos decir en síntesis, que se trata de poner en el centro las relaciones en favor del campo con el propósito de convertirlo en un escenario social, productivo y cultural, civilizatoriamente alternativo.

La cuestión rural, vista a partir de las potencialidades de los campesinos e indígenas expresadas a lo largo de la historia de México y en particular en la actualidad, contrasta con su situación económica y social, dándole un carácter especial como germen de una nueva sociedad rural, base de un desarrollo alternativo.

## BIBLIOGRAFÍA

Aguilar, Álvaro y Sergio Mora (1991). "Participación de la cooperativa agropecuaria Tosepan Titataniske en la estructura del poder regional y su influencia en el desarrollo rural. El caso de la región cuetzalan, Sierra Norte de Puebla", tesis de maestría en desarrollo rural, UAM-Xochimilco, México, 189 pp.

- Concheiro, Luciano (1992). "El Tratado de Libre Comercio de América del Norte y su probable impacto ambiental en el campo mexicano", en *La disputa por los mercados: TLC y sector agropecuario*, Diana, México, pp. 155-192.
- (1994a). "Entrevistas a dirigentes de la Unión Campesina Democrática en la región de La Laguna", mimeo, México, 11 pp.
- (1994b). "La crisis del Estado benefactor y el Pronasol en las zonas rurales", *Economía, teoría y práctica*, Serie monografías, núm. 2, febrero, UAM, México, pp. 169-182.
- Cortez, Carlos y Gisela Landázuri (1994). "El combate a la pobreza en el medio rural: Banco Mundial-Pronasol", *Economía, teoría y práctica*, Serie monografías, núm. 2, febrero, UAM, México, pp. 157-168.
- Cortez Ruiz, Carlos (1993). "La Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Algunas reflexiones)", *Política y Cultura*, año 1, núm. 2, UAM-Xochimilco, México, pp. 475-491.
- Dussel, Enrique (1994). "Sentido ético de la rebelión maya de 1994", *Viento del Sur*, núm. 2, julio, México, pp. 63-77.
- Díaz Cruz, Ricardo (1994). "La participación estatal en el desarrollo del medio rural. Estudio de caso: el programa 'Lluvia, tequio y alimentos' en la Mixteca del estado de Oaxaca", tesis de maestría en desarrollo rural, UAM-Xochimilco, México, 108 pp.
- Durand, Jorge (1988). "Los migradólares. Cien años de inversión en el medio rural", *Argumentos*, núm. 5, noviembre, UAM-Xochimilco, México, pp. 7-22.
- Eck, Jean-François (1992). *Le commerce mondial des produits agricoles au xxe siècle*, Eirolles, París, 222 pp.
- EZLN (1994). *La palabra de los armados de verdad y fuego*, Fuenteovejuna, México, 280 pp.
- Fernández, Luis, Cristina Steffen, Arturo León, Juan Manuel Fragoso, Daniel Villafuerte y María del Carmen García (1989). *Los factores que condicionan el desarrollo rural en la Mixteca oaxaqueña*, UAM-Xochimilco, Breviarios de Investigación, núm. 11, México, 86 pp.
- Fritscher, Magda y Cristina Steffen (1994). "Políticas neoliberales y cambio productivo en el agro mexicano: su impacto regional", *Campo y ciudad en una era de transición: problemas, tendencias y desafíos*, UAM-Iztapalapa, México, pp. 71-104.
- Gómez Oliver, Luis (1994). *La política agrícola en el nuevo estilo de desarrollo latinoamericano*, FAO, Santiago de Chile, 675 pp.
- León López, Arturo y Cristina Steffen (1987). *Ganadería y granos básicos en la Sierra Norte de Puebla (Una lucha desigual)*, UAM-Xochimilco, Breviarios de Investigación, núm. 4, México, 173 pp.

- León López, Arturo (1992). "El GATT y la guerra cerealera entre Europa y los Estados Unidos", *Argumentos*, núm. 18, UAM-Xochimilco, México, pp. 43-60.
- (1994). "La política agrícola común de la Unión Europea", *Comercio Exterior*, vol. 44, núm. 4, abril, México, pp. 291-297.
- Martínez Alier, Joan y Klaus Schlupmann (1991). *La ecología y la economía*, Fondo de Cultura Económica, México, 367 pp.
- Martínez Alier, Joan (1992). *De la economía ecológica al ecologismo popular*, Icaria, Barcelona, 219 pp.
- PRONSIJAG (1992). "Diagnóstico de las condiciones de vida y de trabajo de los jornaleros agrícolas del Valle de San Quintín, B. C.", mimeo., Oaxaca, 81 pp.
- Robles, Rosario y Julio Moguel (1990). "Agricultura y proyecto neoliberal", *El Cotidiano*, año 7, núm. 34, marzo-abril, UAM, México, pp. 3-12.
- Varese, Stefano (1994). "Globalización de la política indígena en América Latina", *Cuadernos Agrarios*, núm. 10, México, pp. 9-24.
- Vilas, Carlos M. (1992). "Perspectivas socialistas en tiempos de cólera", *Estado, nuevo orden económico y democracia en América Latina*, ALAS-CEA-Nueva Imagen, Caracas, pp. 271-280.

# REGIONALIZACIÓN DE LAS ZONAS SOCIALMENTE CRÍTICAS. UN ESTUDIO COMPARATIVO, 1967-1990

**José Antonio Roldán Amaro\***

**Adolfo Chávez Villasana\***

## INTRODUCCIÓN

Como herencia de una condición colonial muy injusta hacia la población mayoritaria, México siempre ha tenido zonas que por su aislamiento, características productivas y condiciones sociales han sufrido de marginación, y por tanto también han padecido en forma especial de crisis agrícolas, falta de alimentos, epidemias y sus consecuencias más lastimosas, el hambre y la desnutrición infantil grave.

Al efecto de las continuas crisis económicas también hay que agregar la agudización de la ecológica, por la contaminación y la erosión, lo que prácticamente ha terminado con su producción de maíz y de su autosuficiencia. Hay que recordar que tradicionalmente cualquier tipo de crisis golpea con mayor fuerza a los sectores más pobres, y al interior de este complejo social marginal, quienes con más fuerza lo resienten son principalmente las mujeres embarazadas o lactando, y con ellas los niños, sobre todo los menores de cinco años.

Se sabe que estas regiones siguen sufriendo otros problemas, como el de las enfermedades infecciosas, lo que sumado a la crisis general que les abruma las ha obligado a emigrar, incluso al extranjero, como una posible solución a sus conflictos.

Desde 1967 el Instituto Nacional de la Nutrición (INN), por medio de G. Balam Pereira, quien coordina a un grupo de especialistas del propio Instituto, hizo los primeros esfuerzos por localizar en un mapa las áreas de nutrición crítica. Llama la atención que siendo uno de los intentos pioneros al respecto, con un mínimo de recursos, logró ubicar, podríamos decir incluso “adelantar” con gran exactitud, las regio-

\* Investigadores en la Subdirección General de Nutrición de Comunidad, Instituto Nacional de la Nutrición “Salvador Zubirán”.

nes en cuestión, como se comprobó años más tarde con investigaciones precisas y con mayores recursos. Ello puso de manifiesto dos cosas: a) que las áreas afectadas a pesar del paso de los años siguen siendo las mismas, y b) que algunas limitaciones de recursos pueden superarse cuando se trabaja con capacidad y una buena metodología.

#### A. LA PRIMERA REGIONALIZACIÓN

El mapa 1 de 1967 deja ver justamente las áreas críticas: 1] el noroeste de México, al extremo norte de la Sierra Madre Occidental; 2] al occidente, justo al sur de la Sierra Madre Occidental; 3] al suroeste, en el extremo occidental del Sistema Volcánico Transversal; 4] al sur, donde se observa la zona más grande, pues cubre prácticamente todo el estado de Oaxaca y parte del de Guerrero; 5] en el estado de Chiapas, justo en la Sierra; 6] la Plataforma Yucateca; 7] al Centro-Este, en la Sierra Madre Oriental; 8] al Centro Oriental, en la Sierra Madre correspondiente justo en la Huasteca, y 9] la zona desértica del norte del país, mejor conocida como ixtlero-candelillera.<sup>1</sup>

El mapa se elaboró con el objetivo principal de ubicar lo mejor posible los puntos medulares de mayor desnutrición y dirigir mejor los esfuerzos para resolverlos, sobre todo para planear acciones y programas especiales para aliviar la situación de millones de personas que sufren y mueren en silencio, y para impulsar e igualar estas zonas a las del resto del medio rural en mejor condición.

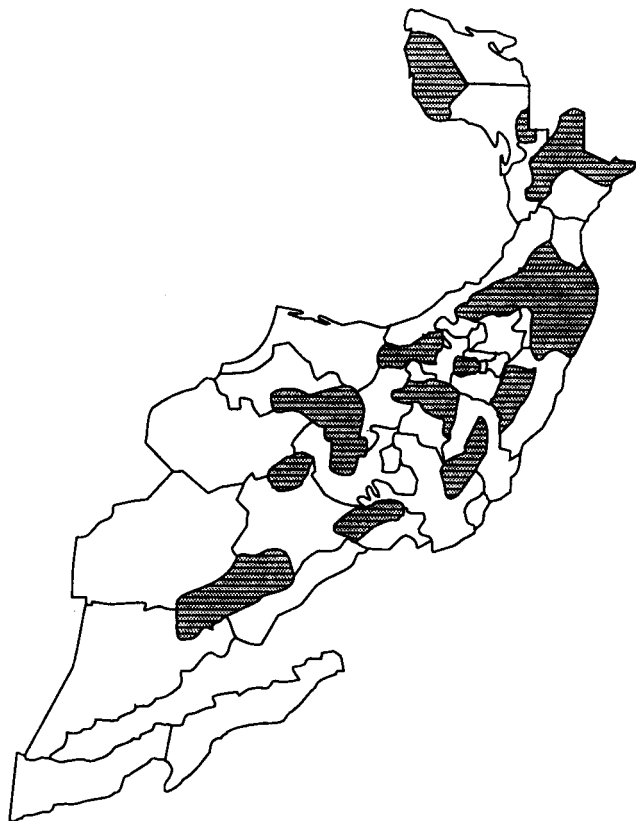
Como veremos, a lo largo de la historia de la regionalización en las zonas con problemas de alimentación, la metodología ha variado y los criterios en cuanto a los indicadores ideales a graficar despiertan polémicas aún no resueltas. Asimismo se ha graficado con 19 zonas, 90 regiones, por estado y por municipio. Sin embargo, es extraordinario comprobar que los resultados cualitativos esencialmente son los mismos.

<sup>1</sup> G. Balam Pereira, Adolfo Chávez y Fajardo, *Las zonas del país con mayores problemas nutricionales*, México, Instituto Nacional de la Nutrición, 1967.



MAPA 1

ZONAS CON MAYORES PROBLEMAS NUTRICIONALES, 1967



## B. LAS ENCUESTAS NACIONALES (19 ZONAS)

En este entorno la División de Nutrición de Comunidad llevó a cabo tres encuestas nacionales de alimentación en el medio rural en 1974, 1979 y 1989. Éstas proporcionaron —entre otras cosas— la información suficiente para graficar y comparar la evolución de la geografía social de la desnutrición gracias a que se realizaron con una metodología similar: a) se levantaron por comunidades seleccionadas en todo el país; b) se ponderaron los resultados a las 19 zonas nutricionales, y c) el análisis de los datos se realizó conforme a los criterios de procesamiento logrado en un análisis reciente.

En 1974, año de sequía, se realizaron entrevistas en 86 comunidades, con un promedio de 10 062 familias (véase el mapa 2). Resultaron más de dos millones de habitantes que sufrían hambre, como consecuencia de una falta aguda de alimentos. El mapa correspondiente destaca como áreas de desnutrición muy alta la zona de la Mixteca y la Cañada; el área del Pacífico Sur correspondiente a Oaxaca y Chiapas; la zona del Golfo Centro en Veracruz; la zona de la Huasteca potosina, veracruzana y poblana y finalmente la zona del Bajío. El trabajo dio por consecuencia una respuesta aplicada, lo que demostró que este tipo de labor es posible y muy útil. En las zonas definidas el Instituto Nacional Indigenista llevó a cabo un programa de ayuda alimentaria con educación, cuyos resultados fueron muy positivos.<sup>2</sup>

En 1979, la Segunda Encuesta Nacional aumentó a 219 el número de comunidades entrevistadas, con un promedio de 21 500 familias. Con ello fue posible realizar una nueva regionalización (véase el mapa 3). En el mapa podemos destacar dos aspectos importantes: a) se observa un empeoramiento general, especialmente de la zona Sureste que abarca Guerrero, Colima, parte de Michoacán y la costa de Jalisco; el Centro-Norte que abarca parte de los estados de Zacatecas y San Luis Potosí; y el Pacífico Norte que comprende los estados de Sinaloa y Nayarit, y b) todas las regiones de *muy alta* desnutrición de 1974 se

<sup>2</sup> Véase también *Encuestas nutricionales de México*, vol. II, Estudios de 1963 a 1974. Departamento de Epidemiología de la Nutrición, publicación L 21, División de Nutrición, Instituto Nacional de la Nutrición "Salvador Zubirán", México, 1976.

PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN INFANTIL DE 1 A 5 AÑOS  
CON DESNUTRICIÓN, DE ACUERDO CON LOS VALORES DE -2 d. S.,  
SEGÚN LAS ENCUESTAS NACIONALES DE ALIMENTACIÓN POR 19 ZONAS

<i>Zona</i>	<i>1974</i>	<i>1979</i>	<i>1989</i>
1	5.5	6.9	5.9
2	2.6	7.0	6.8
3	5.5	6.0	3.5
4	6.0	7.1	15.2
5	6.3	13.4	7.3
6	7.9	7.6	5.1
7	10.2	23.3	5.2
8	10.8	24.0	11.6
9	9.0	7.8	7.8
10	20.4	20.2	12.7
11	20.1	28.0	33.7
12	14.9	25.8	15.4
13	18.7	23.0	16.5
14	18.6	20.7	16.0
15	20.9	30.4	23.7
16	41.2	40.7	39.9
17	31.0	41.4	33.3
18	14.2	22.0	19.7
19	17.2	20.3	29.8
Promedio	17.4	21.9	19.0

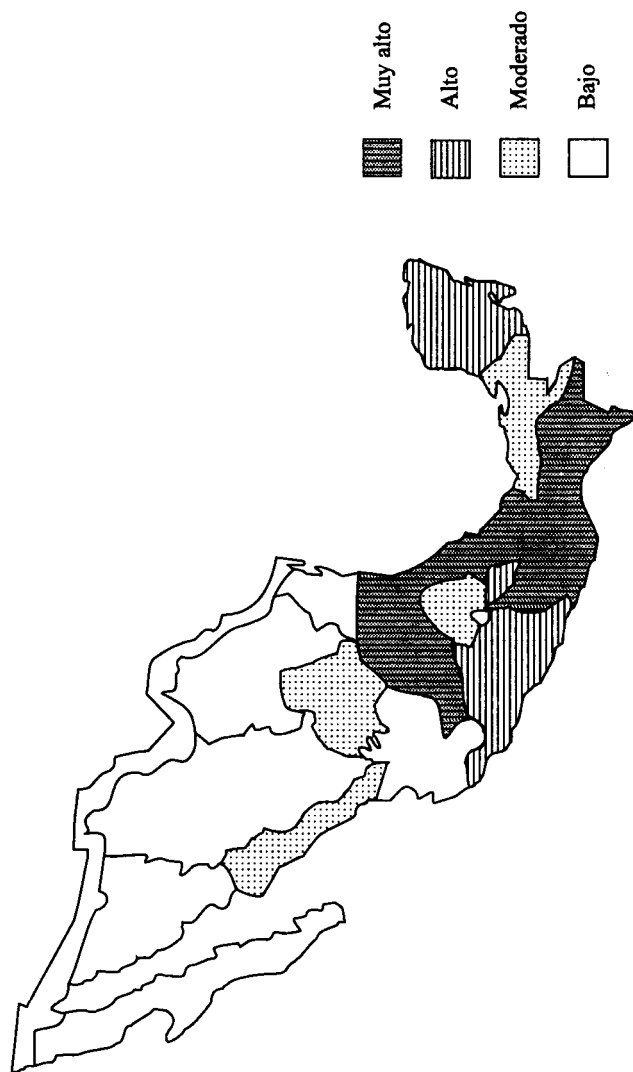
FUENTE: A. Chávez, A. Ávila, S. Bermejo, J. A. Roldán y H. Madrigal, *The Food and Nutrition Situation of Mexico: A Report of the 1960-1990. Tendencias on Food Consumption, Nutritional Status and Applied Programs*, Instituto Nacional de la Nutrición, México, 1992.

mantienen, con excepción de la zona del Bajío que mejora y pasa a la categoría siguiente.<sup>3</sup>

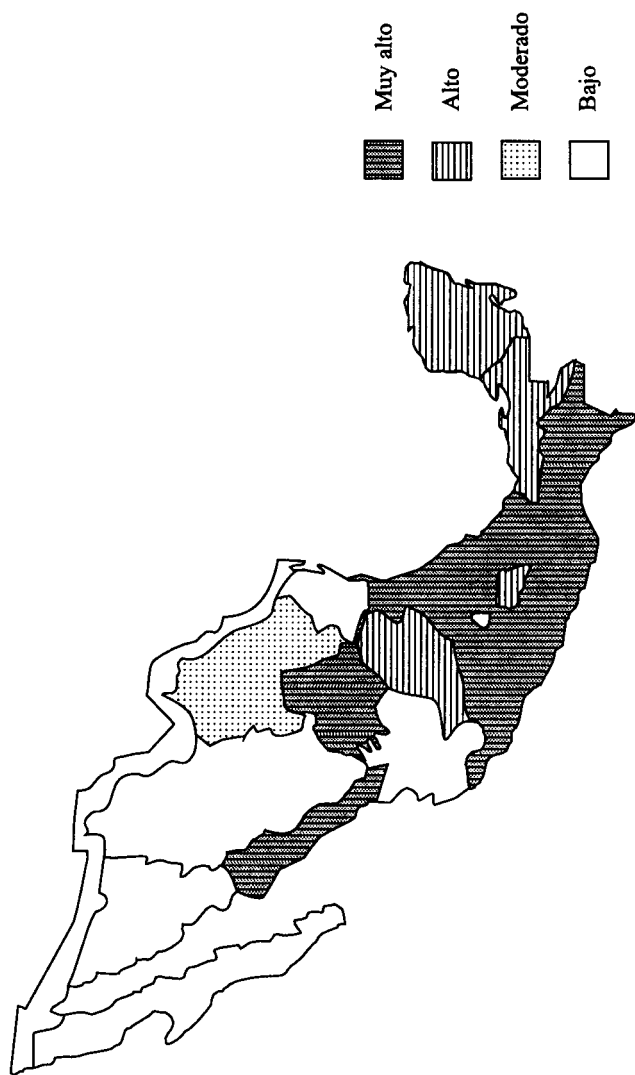
La encuesta de 1989, ahora con 202 comunidades y con un promedio de 20 757 familias, proporcionó los datos para realizar un segui-

<sup>3</sup> Véase también *Encuesta nacional de alimentación en el medio rural: 1979*, México, Instituto Nacional de la Nutrición, División de Nutrición de Comunidad, 1980, 151 páginas.

MAPA 2  
NIVELES DE DESNUTRICIÓN EN ZONAS RURALES, 1974

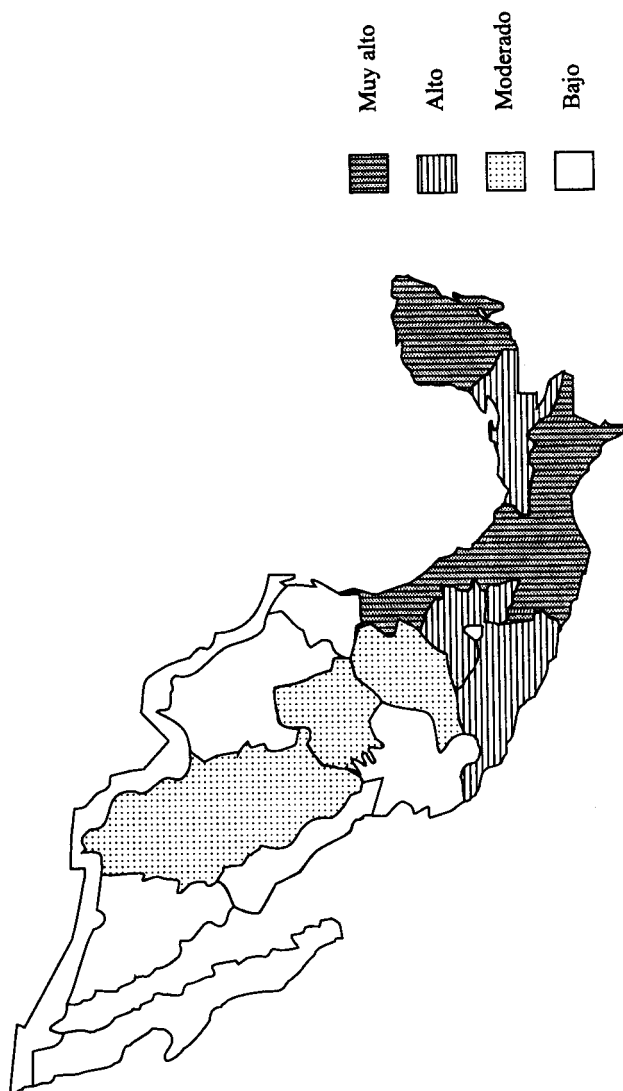


MAPA 3  
NIVELES DE DESNUTRICIÓN EN ZONAS RURALES, 1979



MAPA 4

NIVELES DE DESNUTRICIÓN EN ZONAS RURALES, 1989



miento a la regionalización de 1974, 15 años después (véase el mapa 4). Lo primero que llama la atención es que las regiones Centro, Sur y Sureste se mantienen en la categorización de desnutrición *alta* y *muy alta*, donde la península de Yucatán presenta la agudización del problema, y donde aparece además la región que corre a lo largo de la Sierra Madre Occidental en los estados de Chihuahua y Durango, esta última seguramente porque la marginación y desnutrición tan grave de las zonas indígenas correspondientes como la tarahumara, coras, huicholes, etc., marcan la región. En contraste con el mapa anterior, se observa una relativa mejoría en el número de las zonas en negro, que pasan a las categorías siguientes, lo cual pone de manifiesto no un avance sino la polarización del conflicto.<sup>4</sup>

### C. GEOGRAFÍA DEL HAMBRE (90 REGIONES)

En 1985 se trabajó con una nueva regionalización, ahora de 90 zonas.<sup>5</sup> Hasta entonces se había trabajado con sólo 19, por lo que resultaba interesante y necesario realizar un mapa con una subdivisión regional mayor a fin de comprobar y eliminar en lo posible las generalizaciones subjetivas. El resultado fue la geografía del hambre en México.<sup>6</sup> El mapa 5 resume y ratifica (esta vez con 90 regiones) los hallazgos anteriores: el Centro, el Sur y el Sureste de la república son las áreas más afectadas y de éstas la zona Sur, que comprende los estados de Guerrero, Oaxaca y Chiapas, muestran las áreas más críticas; asimismo, nos señala el área de la sierra tarahumara y la parte desértica del Centro-Norte del país.

<sup>4</sup> *Encuesta nacional de alimentación en el medio rural, 1989*, Instituto Nacional de la Nutrición, División de Nutrición de Comunidad-Comisión Nacional de Alimentación, México, 1990, 106 pp.

<sup>5</sup> Ángel Bassols Batalla, *Formación de regiones económicas en México*, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Económicas, México, 1979, 625 pp.

<sup>6</sup> José Antonio Roldán *et al.*, *Geografía del hambre en México*, Instituto Nacional de la Nutrición, México, 1987, 55 pp.

# INDICADORES A NIVEL DE 90 REGIONES DE LA GEOGRAFÍA DEL HAMBRE, 1985

<i>Región</i>	<i>Estado</i>	<i>Consumo calórico</i>	<i>Consumo proteico</i>	<i>Desnutrición infantil crónica</i>	<i>Índice de marginación</i>	<i>Mortalidad preescolar</i>	<i>Mortalidad infantil</i>	<i>% de grupos indígenas</i>
1	Baja California N.	2 971	92	2.2	-15.7	0.87	10	0
2	Baja California N.	2 800	92	2.15	-19.9	1.5	8	0
3	Baja California N.	2 600	78	2.15	-15.9	1.85	8	0
4	Baja California S.	2 700	77	2.15	-14.1	0.05	12.9	0
5	Baja California S.	2 895	86	2.15	-8.6	0.09	8	0
6	Baja California S.	2 600	80	2.15	-15.7	0.66	8	0
7	Sonora	2 621	80	2.6	-11.7	1.05	15.54	0
8	Sonora	2 646	80	2.15	-13.1	1.44	8	0
9	Sonora	2 770	75	8	-17.5	0.35	8	0
10	Sonora	3 402	89	2.3	-10.9	0.37	8	0
11	Sonora	2 946	85	5.4	-12.6	0.37	8	0
12	Sonora	2 608	80	8.7	-11.9	0.05	8	25
13	Sinaloa	3 294	90	5.4	-20	0.05	8	50
14	Sinaloa	3 006	92	6.9	-2.3	1.94	8	0
15	Sinaloa	2 846	102	2	-6.6	0.25	8	0
16	Nayarit	2 600	76	7.3	-3	1.6	17.9	0
17	Chihuahua	2 600	75	8.3	-9.8	1.81	8	0
18	Chihuahua	2 980	81	1.5	-9.5	1.44	8	0
19	Chihuahua	3 037	83	6.6	-2.9	3.21	8	100
20	Chihuahua	2 900	76	1.5	-9.5	1.44	14.7	0
21	Chihuahua	2 910	87	2.2	-5.3	1.93	10.2	0
22	Chihuahua	3 213	89	1.7	-5.8	0.78	8	0
23	Chihuahua	3 168	85	1.9	-8.5	0.92	7.1	0
24	Coahuila	2 900	80	5.2	-6.2	16.32	25.7	0



INDICADORES A NIVEL DE 90 REGIONES DE LA GEOGRAFÍA DEL HAMBRE, 1985  
(continuación)

<i>Región</i>	<i>Estado</i>	<i>Consumo calórico</i>	<i>Consumo proteico</i>	<i>Desnutrición infantil crónica</i>	<i>Índice de marginación</i>	<i>Mortalidad preescolar</i>	<i>Mortalidad infantil</i>	<i>% de grupos indígenas</i>
25	Coahuila	2 800	82	3.4	-12.4	0.99	8	0
26	Coahuila	3 193	90	7	-20.8	2.06	8	0
27	Coahuila	3 204	83	7	-12	3.87	27.7	0
28	Durango	2 333	67	8.5	3.2	2.99	8	0
29	Durango	3 433	100	1.6	-7.9	1.92	30	0
30	Coahuila	2 271	65	4.3	-6.7	1.21	8	0
31	Coahuila	2 937	82	10.1	-3.9	4.17	75.9	0
32	Nuevo León	2 911	87	3.4	-17.3	3.87	25.7	0
33	Zacatecas	1 801	65	11.5	-4.3	2.89	64.1	0
34	Zacatecas	1 862	54	15.2	-1.4	1.74	32.5	0
35	San Luis Potosí	2 930	82	14.2	-3.8	0.83	32.8	0
36	Nuevo León	2 462	71	9.2	2.2	1.76	31.6	0
37	Nuevo León	3 445	96	6.6	-10.2	0.55	15	0
38	Nuevo León	2 673	75	7.03	-12.3	3.87	25.7	0
39	Tamaulipas	3 100	76	2.15	-16.3	2.4	8	0
40	Nuevo León	2 261	75	7.03	-6.8	1.04	15.8	0
41	Tamaulipas	2 678	69	3.9	-3.9	0.52	9.3	0
42	Tamaulipas	2 561	75	8	2.5	2.39	15.7	0
43	Tamaulipas	2 862	76	5.95	-3.5	1.93	26.9	0
44	Nayarit	2 523	64	25.2	3.3	5.46	49.7	0
45	Zacatecas	2 137	70	5.6	-5.1	2.17	29.7	0
46	Aguascalientes	2 372	65	6.4	-0.8	4.61	60.5	0
47	Jalisco	2 052	71	4.1	-10.7	1.82	40	0

48	Jalisco	2 222	71	3.2	-4.4	3.87	69.5	0
49	San Luis Potosí	2 637	73	1.9	-8.1	2	44.6	0
50	Guanajuato	1 837	57	4.2	8.1	6.73	101.5	0
51	Jalisco	2 960	85	9.4	-5.6	2.45	25.8	0
52	Michoacán	2 997	90	2.3	-4.6	2.41	33.1	0
53	Guanajuato	2 388	70	8.7	0.4	3.03	68.7	0
54	Edo. de México	2 162	62	14.7	2.1	6.21	34.3	0
55	Querétaro	1 687	50	30.4	3.5	4.14	85.7	0
56	Hidalgo	2 181	67	18.2	1.1	4.71	94.2	0
57	Edo. de México	1 774	49	32.4	5.3	8.76	108.9	0
58	Edo. de México	2 358	66	2.4	6.2	5.32	79	0
59	Edo. de México	2 366	69	3.4	-14.4	1.66	41.1	0
60	Hidalgo	1 823	61	6.4	0.4	4.84	87.5	0
61	Morelos	2 600	75	7.3	-8.9	1.5	30	0
62	Tlaxcala	1 827	53	20.3	-2	3.19	74.3	0
63	Puebla	2 794	79	14.4	1.6	5.67	56.1	0
64	Jalisco	2 524	78	2.2	-1.4	4.03	22.1	0
65	Colima	1 847	75	2.6	3	1.76	15.7	0
66	Michoacán	1 716	52	9.03	-5.8	6.89	78.2	0
67	Edo. de México	2 114	62	16.9	5.2	1.13	13.4	0
68	Guerrero	2 019	74	5.8	-2.5	0.7	12.7	0
69	Guerrero	2 130	63	15.6	2.8	7.78	55.7	0
70	Guerrero	2 548	70	6	8.5	6.35	55	100
71	Puebla-Oaxaca	1 544	55	26.2	20.6	6.81	70.1	100
72	Oaxaca	1 690	62	33	11.3	15.78	75	0
73	Oaxaca	1 500	60	40.8	9.3	18.43	75.1	100
74	Oaxaca	1 737	59	28.2	8.39	10.58	60.4	100
75	Oaxaca	2 557	85	8.3	-1.2	2.14	20	100
76	Chiapas	1 775	60	39.2	5.1	4.81	35.2	100
77	Chiapas	2 450	77	44.2	1.1	3.44	33.2	0

INDICADORES A NIVEL DE 90 REGIONES DE LA GEOGRAFÍA DEL HAMBRE, 1985  
(continuación)

<i>Región</i>	<i>Estado</i>	<i>Consumo calórico</i>	<i>Consumo proteico</i>	<i>Desnutrición infantil crónica</i>	<i>Índice de marginación</i>	<i>Mortalidad preescolar</i>	<i>Mortalidad infantil</i>	<i>% de grupos indígenas</i>
78	San Luis Potosí	1 957	65	26.5	8	5.54	32	100
79	Veracruz	2 119	60	21.8	2.8	3.14	7.7	0
80	Puebla	2 365	70	11.8	9.4	4.57	75.1	0
81	Veracruz	2 788	77	13.8	0.4	2.14	37.2	0
82	Veracruz	2 331	67	25.8	-8.8	3.16	76.8	0
83	Veracruz	2 314	65	23.9	1.8	4.75	48.7	0
84	Veracruz	2 305	69	25.8	-4.4	5.01	77.8	0
85	Tabasco	2 094	75	9.6	-4	3.56	60.6	0
86	Tabasco	1 967	55	1.7	2.2	5.2	69.2	0
87	Campeche	2 883	77	4	-12.2	3.27	9.9	100
88	Campeche	2 519	76	19.4	1.8	4.08	33.9	0
89	Yucatán	1 752	59	11.1	2.1	2.73	27.8	0
90	Quintana Roo	2 239	68	22.7	7.1	1.93	29.9	100

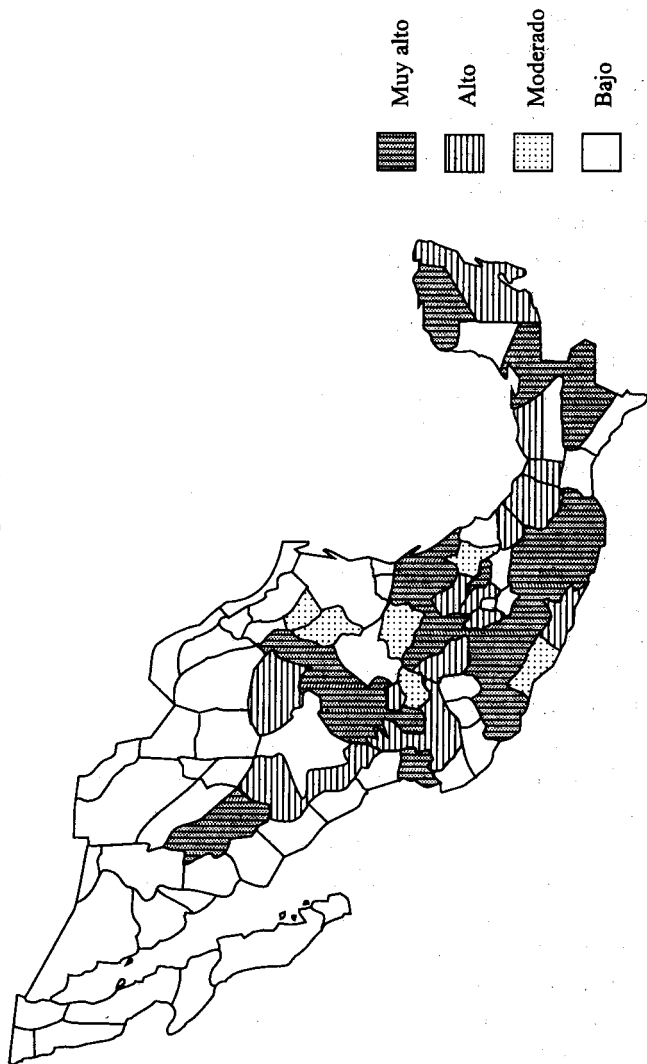
FUENTE: José A. Roldán A., Adolfo Chávez *et al.*, *Geografía del hambre en México*, México, INNSZ.

MAPA 5

ZONAS CON MAYOR DESNUTRICIÓN EN MÉXICO

*Geografía del hambre, 1985*

*(Noventa regiones)*



#### D. MARGINACIÓN Y SUBALIMENTACIÓN

Es indudable que el proceso social que involucra la marginación, el hambre y la desnutrición forma parte de un mismo problema que, junto con otros factores, integran un todo dialéctico en el que tales elementos hacen las veces de causa y efecto. Es decir, donde la miseria resulta ser una de las causas más importantes del hambre y la desnutrición, y donde el hambre y la subalimentación reproducen al mismo tiempo las condiciones sociales de marginación y miseria.

Por otra parte sabemos que los municipios son la unidad regional política más pequeña del país y por tanto la información a tal nivel posee una mayor confiabilidad, ya que los datos se particularizan en un máximo y las generalizaciones subjetivas se reducen, es decir, la desagregación de la información es óptima (existen 2 388 entidades municipales).

De esta forma fue importante considerar los índices de marginación obtenidos directamente a partir de la información de los censos de 1970, 1980 y 1990, y realizar una nueva graficación del problema, ahora *estatal* pero con información municipal. En otras palabras, tendríamos una perspectiva nueva del problema de desnutrición crítica, visto desde el punto de vista de la marginación y analizada con información por municipio.

Para obtener el grado de marginación de 1970 se consideraron 19 variables que fueron: 1] porcentaje de bajos ingresos en la PEA; 2] porcentaje de la población subempleada; 3] porcentaje de la población rural; 4] porcentaje de la población con ocupación agrícola; 5] porcentaje de la población en incomunicación; 6] porcentaje de la población en subconsumo de leche; 7] porcentaje de la población en subconsumo de carne; 8] porcentaje de la población en subconsumo de huevo; 9] porcentaje de la población analfabeta; 10] porcentaje de la población sin primaria; 11] mortalidad general; 12] mortalidad infantil; 13] número de habitantes por médico; 14] porcentaje de viviendas sin agua; 15] porcentaje de hacinamiento; 16] porcentaje de viviendas sin electricidad; 17] porcentaje de viviendas sin drenaje; 18] porcentaje de la población que no usa calzado, y 19] porcentaje de viviendas sin radio ni televisión.

Para obtener el de 1980 se consideraron 11 variables que son: 1] porcentaje de la PEA que gana hasta una vez el salario mínimo; 2] porcen-

taje de la PEA en el sector agropecuario; 3] porcentaje de analfabetos mayores de 15 años; 4] porcentaje de viviendas sin agua; 5] porcentaje de los mayores de 15 años sin primaria completa; 6] porcentaje de viviendas sin energía eléctrica; 7] porcentaje de viviendas sin drenaje; 8] paridez de las mujeres de 25 a 29 años de edad; 9] porcentaje de la población en localidades de menos de 5 000 habitantes; 10] porcentaje de viviendas con uno y dos cuartos, y 11] tasa neta de migración. Y, finalmente, para el de 1990 se estimaron tan sólo 9: 1] viviendas sin agua entubada; 2] viviendas sin drenaje ni excusado; 3] viviendas con piso de tierra; 4] viviendas sin electricidad; 5] viviendas en hacinamiento o sin el tamaño adecuado para las necesidades del hogar; 6] población ocupada que percibe hasta dos salarios mínimos; 7] porcentaje de la población de 15 años y más analfabeta; 8] porcentaje de la población de 15 años y más sin primaria completa, y 9] localidades con menos de 5 000 habitantes.

En 1970 (véase el mapa 6) los estados de Guerrero, Oaxaca, Chiapas y Tabasco, que integran la región Suroeste, Sur y Sureste del país poseen la peor situación: *muy alto*, igual que los estados de Puebla, Hidalgo y Querétaro en la parte centro; en la escala siguiente, que es de *alta*, encontramos a los estados de Nayarit, Zacatecas, San Luis Potosí, Guanajuato y Michoacán en la región Centro-Occidente, el estado de Veracruz en la región del Golfo, y Campeche, Yucatán y Quintana Roo en toda la península de Yucatán.<sup>7</sup>

En 1980 (véase el mapa 7) los estados de Guerrero, Oaxaca, Chiapas y Tabasco conservan su grado de *muy alto* y Zacatecas e Hidalgo empeoraron el propio; en tanto que los estados con clasificación de *alta* aumentaron de 10 a 11, siendo ahora Nayarit, San Luis Potosí, Guanajuato, Michoacán, Querétaro, Veracruz, Puebla, Tlaxcala, Yucatán, Campeche y Quintana Roo.<sup>8</sup>

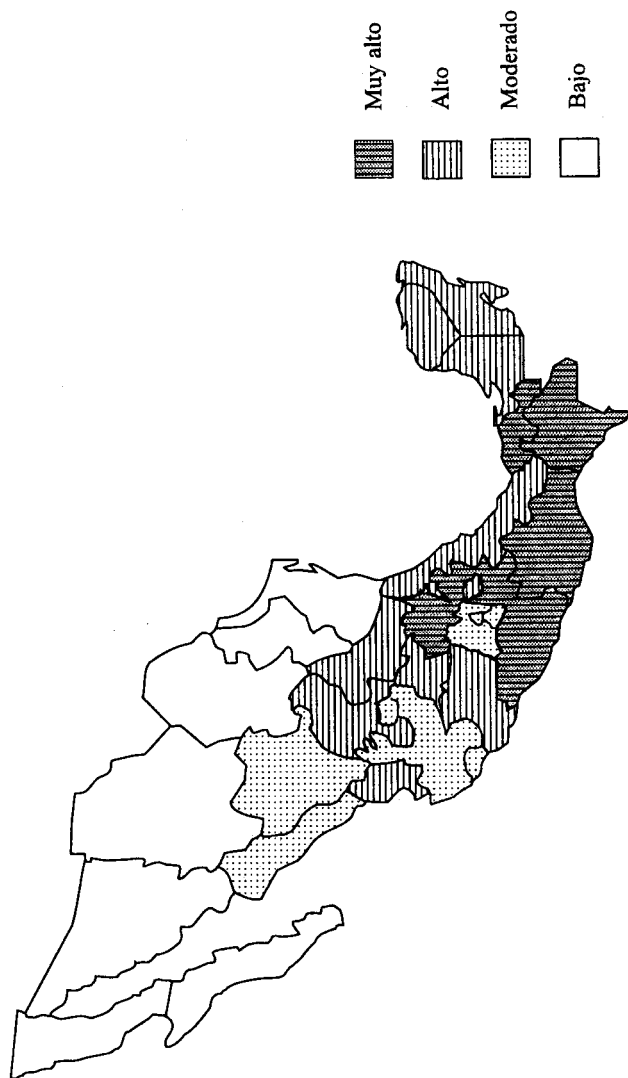
Finalmente, en 1990 (véase el mapa 8) —con los datos del censo más reciente— observamos que Guerrero, Oaxaca y Chiapas conti-

<sup>7</sup> Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, *Geografía de la marginación*, México, Siglo XXI Editores, 1985, 304 pp. (Serie Necesidades Esenciales en México: situación actual y perspectivas para el año 2000, vol. 5.)

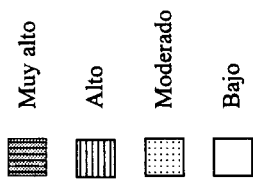
<sup>8</sup> Consejo Nacional de Población. *Índices de marginación: 1980*, documentación computarizada de uso interno, México, 1982.

MAPA 6

NIVELES DE DESNUTRICIÓN Y MARGINACIÓN SEGÚN ESTADOS, 1970



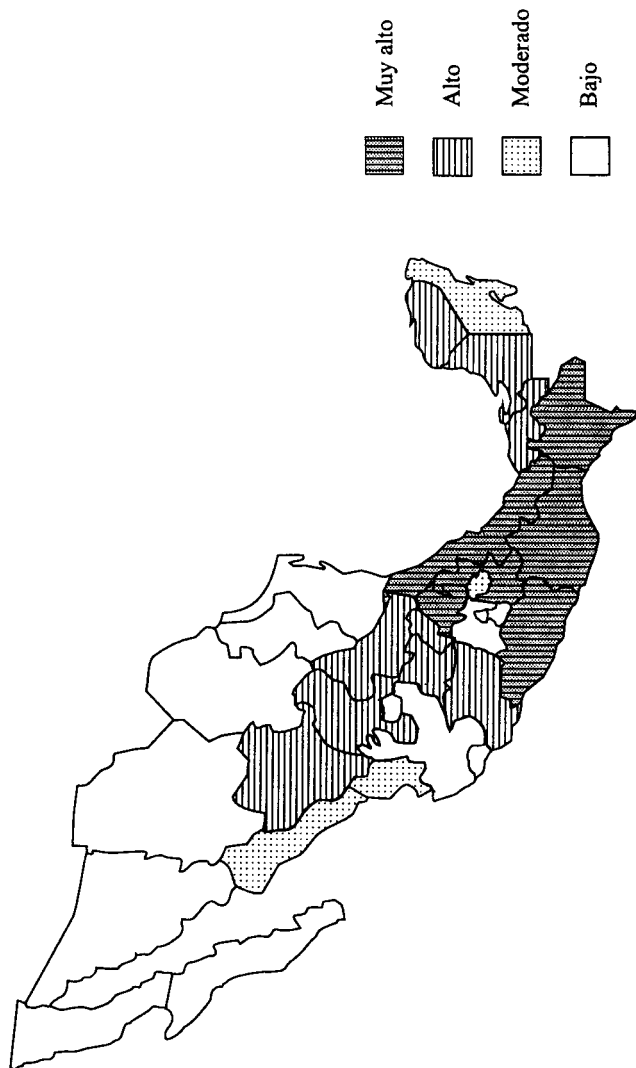
# NIVELES DE DESNUTRICIÓN Y MARGINACIÓN SEGÚN ESTADOS, 1980





MAPA 8

NIVELES DE DESNUTRICIÓN Y MARGINACIÓN SEGÚN ESTADOS, 1990



núan como una constante inevitable en *muy alto*, y en la región Centro el estado de Hidalgo también se mantuvo en tal categorización; observamos una vez más que aparecen Puebla y Veracruz que empeoran en relación con las dos décadas anteriores. Por lo que se refiere a la categorización de desnutrición-marginación *alta* encontramos nuevamente a Nayarit, San Luis Potosí, Zacatecas, Michoacán, Guanajuato, Querétaro, Campeche y Yucatán.<sup>9</sup>

#### E. CONCLUSIÓN: LAS DIEZ ZONAS COMUNES POR COMUNIDAD, MUNICIPIO, REGIÓN Y ESTADO

Por último, conviene hacer una consideración: las áreas indígenas. Tristemente tenemos que reconocer que en México el ser indígena es sinónimo de marginación, desnutrición y miseria. El Instituto Nacional Indigenista elaboró un mapa con la localización de los grupos autóctonos de México (véase el mapa 9) en donde se aprecia con detalle que todas y cada una de las zonas con población nativa coinciden exactamente con las áreas críticas en cuestión. Lo que ocurre es que virtualmente son las mismas.

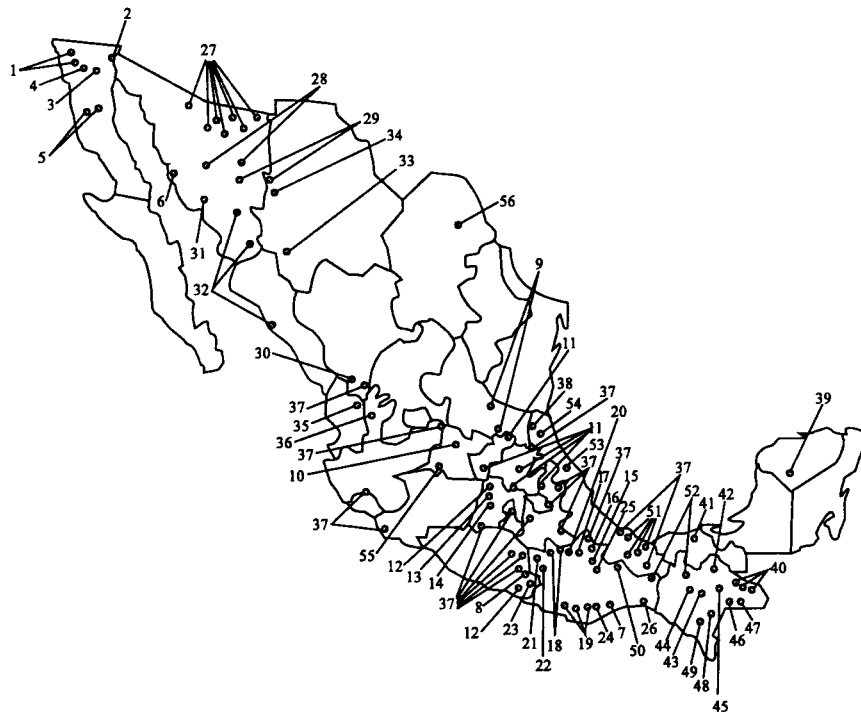
Finalmente, y a manera de conclusión gráfica y temática, con datos de 1990 se elaboró un mapa con información y regionalización por municipio, es decir, con el mayor grado de desagregación posible y empleando datos de pobreza, mortalidad y alimentación (véase el mapa 10).<sup>10</sup>

El nuevo mapa define diez regiones bastante grandes perfectamente delimitadas y algunas muy pobladas. Son en su mayoría regiones con características comunes: montañosas, rurales, marginales y, socialmente hablando, indígenas.

<sup>9</sup> Consejo Nacional de Población y Comisión Nacional del Agua (CNA), *Indicadores socioeconómicos e índices de marginación municipal, 1990*, México, 1993.

<sup>10</sup> Dado que la información se trabajó por municipio, que son 2 388, y comprendió datos en los tres grandes rubros mencionados (desnutrición, morbilidad, mortalidad y pobreza) no es posible citar las bases de datos que se encuentran en documentos de uso interno en el INNSZ. Véase José A. Roldán Amaro y Adolfo Chávez, *Las zonas con desnutrición en México: 1989-1992*, Instituto Nacional de la Nutrición "Salvador Zubirán", División de Nutrición de Comunidad, México, 1993.

MAPA 9  
GRUPOS INDÍGENAS DE MÉXICO



- |                     |                      |
|---------------------|----------------------|
| 1. Kumiani          | 29. Pima Bajo        |
| 2. Cucapá           | 30. Tepehuano        |
| 3. Paipai           | 31. Yaqui            |
| 4. Cochimi          | 32. Mayo             |
| 5. Kiliwa           | 33. Tarahumara       |
| 6. Seri             | 34. Guarijio         |
| 7. Tequistlateco    | 35. Cora             |
| 8. Tlapaneco        | 36. Huichol          |
| 9. Pame             | 37. Nahuatl          |
| 10. Chichimeco      | 38. Huasteco         |
| 11. Otomí           | 39. Maya             |
| 12. Mazahua         | 40. Lacandón         |
| 13. Matlazinca      | 41. Chontal          |
| 14. Ocuilteco       | 42. Chol             |
| 15. Mazateco        | 43. Tzeltal          |
| 16. Popoloca        | 44. Tzotzil          |
| 17. Ixcateco        | 45. Tojolabal        |
| 18. Chocho-popoloca | 46. Chuj o Purépecha |
| 19. Mixteco         | 47. Jacalteco        |
| 20. Cuicateco       | 48. Mame             |
| 21. Trique          | 49. Motozintleco     |
| 22. Amuzgo          | 50. Mixe             |
| 23. Chatina         | 51. Popoluca         |
| 24. Zapoteco        | 52. Zoque            |
| 25. Chinanteco      | 53. Totonaco         |
| 26. Huave           | 54. Tepehua          |
| 27. Pápago          | 55. Tarasco          |
| 28. Pima Alto       | 56. Kikapú           |

48	Jalisco	2 222	71	3.2	-4.4	3.87	69.5	0
49	San Luis Potosí	2 637	73	1.9	-8.1	2	44.6	0
50	Guanajuato	1 837	57	4.2	8.1	6.73	101.5	0
51	Jalisco	2 960	85	9.4	-5.6	2.45	25.8	0
52	Michoacán	2 997	90	2.3	-4.6	2.41	33.1	0
53	Guanajuato	2 388	70	8.7	0.4	3.03	68.7	0
54	Edo. de México	2 162	62	14.7	2.1	6.21	34.3	0
55	Querétaro	1 687	50	30.4	3.5	4.14	85.7	0
56	Hidalgo	2 181	67	18.2	1.1	4.71	94.2	0
57	Edo. de México	1 774	49	32.4	5.3	8.76	108.9	0
58	Edo. de México	2 358	66	2.4	6.2	5.32	79	0
59	Edo. de México	2 366	69	3.4	-14.4	1.66	41.1	0
60	Hidalgo	1 823	61	6.4	0.4	4.84	87.5	0
61	Morelos	2 600	75	7.3	-8.9	1.5	30	0
62	Tlaxcala	1 827	53	20.3	-2	3.19	74.3	0
63	Puebla	2 794	79	14.4	1.6	5.67	56.1	0
64	Jalisco	2 524	78	2.2	-1.4	4.03	22.1	0
65	Colima	1 847	75	2.6	3	1.76	15.7	0
66	Michoacán	1 716	52	9.03	-5.8	6.89	78.2	0
67	Edo. de México	2 114	62	16.9	5.2	1.13	13.4	0
68	Guerrero	2 019	74	5.8	-2.5	0.7	12.7	0
69	Guerrero	2 130	63	15.6	2.8	7.78	55.7	0
70	Guerrero	2 548	70	6	8.5	6.35	55	100
71	Puebla-Oaxaca	1 544	55	26.2	20.6	6.81	70.1	100
72	Oaxaca	1 690	62	33	11.3	15.78	75	0
73	Oaxaca	1 500	60	40.8	9.3	18.43	75.1	100
74	Oaxaca	1 737	59	28.2	8.39	10.58	60.4	100
75	Oaxaca	2 557	85	8.3	-1.2	2.14	20	100
76	Chiapas	1 775	60	39.2	5.1	4.81	35.2	100
77	Chiapas	2 450	77	44.2	1.1	3.44	33.2	0

INDICADORES A NIVEL DE 90 REGIONES DE LA GEOGRAFÍA DEL HAMBRE, 1985  
(continuación)

<i>Región</i>	<i>Estado</i>	<i>Consumo calórico</i>	<i>Consumo proteico</i>	<i>Desnutrición infantil crónica</i>	<i>Índice de marginación</i>	<i>Mortalidad preescolar</i>	<i>Mortalidad infantil</i>	<i>% de grupos indígenas</i>
78	San Luis Potosí	1 957	65	26.5	8	5.54	32	100
79	Veracruz	2 119	60	21.8	2.8	3.14	7.7	0
80	Puebla	2 365	70	11.8	9.4	4.57	75.1	0
81	Veracruz	2 788	77	13.8	0.4	2.14	37.2	0
82	Veracruz	2 331	67	25.8	-8.8	3.16	76.8	0
83	Veracruz	2 314	65	23.9	1.8	4.75	48.7	0
84	Veracruz	2 305	69	25.8	-4.4	5.01	77.8	0
85	Tabasco	2 094	75	9.6	-4	3.56	60.6	0
86	Tabasco	1 967	55	1.7	2.2	5.2	69.2	0
87	Campeche	2 883	77	4	-12.2	3.27	9.9	100
88	Campeche	2 519	76	19.4	1.8	4.08	33.9	0
89	Yucatán	1 752	59	11.1	2.1	2.73	27.8	0
90	Quintana Roo	2 239	68	22.7	7.1	1.93	29.9	100

FUENTE: José A. Roldán A., Adolfo Chávez et al., *Geografía del hambre en México*, México, INNSZ.

8] Al occidente de la capital encontramos una nueva zona, justo en el altiplano montañoso de México; en ella además habitan los grupos indígenas de mazahuas, matlatzincas y ocuiltecos.

9] Frente al golfo de México, justamente en la Sierra Madre Oriental (la zona de la Huasteca potosina y veracruzana) una franja que cubre la parte norte de Veracruz en sus límites con San Luis Potosí, Hidalgo, Querétaro y el norte de Puebla principalmente; en ésta viven las etnias indígenas de los pames, los huastecos, los otomíes, los tepehuas, los nahuas, los totonacos, etcétera.

10] La última de las áreas en la regionalización es la que ubicamos en la zona ixtlero-candelillera. En ésta llama la atención que es la única de todas en la que no encontramos grupos indígenas, es la parte desértica de los estados del sur de Coahuila, el noreste de Durango, el norte de Zacatecas y San Luis Potosí y el suroeste del estado de Nuevo León.

Es increíble que México casi en el siglo XXI, y ya inmersos en el Tratado de Libre Comercio, que de alguna manera lo equipara con dos de las economías más importantes del mundo, tenga todavía estas regiones de desnutrición extrema, y justo sobre quienes deberían ser considerados los auténticos dueños de la riqueza del país: las etnias indígenas.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Balam Pereira, G., Adolfo Chávez y Fajardo, *Las zonas del país con mayores problemas nutricionales*, México, Instituto Nacional de la Nutrición, 1967.
- Bassols Batalla, Ángel, *Formación de regiones económicas en México*, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Económicas, México, 1979, 625 pp.
- Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, *Geografía de la marginación*, México, Siglo XXI Editores, México, 1985, 304 pp. (Serie Necesidades Esenciales en México: situación actual y perspectivas para el año 2000, vol. 5).
- Consejo Nacional de Población, *Índices de marginación: 1980*, documentación computarizada de uso interno, México, 1982.
- Consejo Nacional de Población y Comisión Nacional del Agua, *Indicado-*

- res socioeconómicos e índices de marginación municipal, 1990*, México, 1993.
- Chávez A., M. Muñoz de Ch., J. A. Roldán, S. Bermejo y A. Ávila, *La nutrición en México y la transición epidemiológica*, Foro Nacional de Alimentación y Nutrición-Instituto Nacional de la Nutrición "Salvador Zubirán", México, 1993.
- Chávez A., A. Ávila, S. Bermejo, J. A. Roldán y H. Madrigal, *The Food and Nutrition Situation of Mexico: a Report of the 1960-1990, Tendencies on Food Consumption, Nutritional Status and Applied Programs*, Instituto Nacional de la Nutrición, División de Nutrición de Comunidad, México, 1992.
- Encuesta nacional de alimentación en el medio rural: 1979*, Instituto Nacional de la Nutrición, División de Nutrición de Comunidad, México, 1980, 151 pp.
- Encuesta nacional de alimentación en el medio rural, 1989*, Instituto Nacional de la Nutrición, División de Nutrición de Comunidad-Comisión Nacional de Alimentación, México, 1990, 106 pp.
- Instituto Nacional Indigenista, *Los grupos indígenas de México (Regionalización en el mapa nacional)*, México, 1978.
- Instituto Nacional de la Nutrición, *Encuestas nutricionales de México: 1963-1974*, vol. II, Conacyt-Pronal INNSZ, México, 1976.
- Madrigal, Herlinda, y Adolfo Chávez, "Consumo de alimentos y estado nutricional de la población del medio rural mexicano", en *La Nutrición en México: 1980-1985. Revista de Investigación Clínica en México*, Instituto Nacional de la Nutrición, México, 1986, pp. 9-21.
- Roldán, José Antonio, Adolfo Chávez, Herlinda Madrigal y Guillermo Romero, *Geografía del hambre en México*, Instituto Nacional de la Nutrición "Salvador Zubirán", México, 1987, 55 pp.
- Roldán Amaro, José A. y Adolfo Chávez, *Las zonas con desnutrición crítica en México: 1989-1992*, Instituto Nacional de la Nutrición "Salvador Zubirán", División de Nutrición de Comunidad, México, 1993.
- Roldán Amaro, José A. *Nutrición, desarrollo social e historia*, Instituto Nacional de la Nutrición "Salvador Zubirán", División de Nutrición, México, 1992.

# POBREZA Y DESEMPLEO EN REGIONES AGRÍCOLAS DE SONORA: TENDENCIAS RECIENTES Y PERSPECTIVAS

Mario Camberos C.\*

## 1. LA POBREZA: UN GRAVE PROBLEMA SOCIAL

Debe reconocerse que recientemente la pobreza creció en todas las regiones de México. Al respecto, reconocidos autores estimaban que este flagelo alcanzaba actualmente a 67% de mexicanos,<sup>1</sup> pero que es en el campo donde se presentaba la situación más crítica. Sin duda, la pobreza en México tiene raíces estructurales; pero según nuestra hipótesis *los elevados niveles de pobreza observados al inicio de la presente década en las regiones de Sonora, fueron causados por la crisis y los ajustes económicos puestos en práctica, aunado localmente a la falta de políticas claras orientadas a combatirla, mismas que es preciso iniciar en esta década, pues el solo crecimiento económico no será suficiente para superar la pobreza.*

Con los ajustes se incrementaron el desempleo y el subempleo; igualmente, se redujeron los ingresos reales de gran parte de la población, variables que inciden directamente en los niveles de pobreza. Por ello, en este trabajo pretendemos: a) identificar los niveles de pobreza en las regiones de Sonora, prestando especial interés a las regiones en las que predomina la población dedicada principalmente a las actividades ligadas al campo, y b) mostrar las tendencias de la pobreza hasta el año 2000 con la alternativa basada en el empleo.

\* Jefe del Departamento de Economía del Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, A. C., Hermosillo, Sonora.

<sup>1</sup> En un reciente encuentro auspiciado por la UNAM, la Sedesol y el Banco Mundial, Víctor L. Urquidí y Julio Boltvinik encontraron en sus recientes investigaciones que la pobreza actualmente alcanzaba a las dos terceras partes de los mexicanos. Seminario Internacional sobre Ecología y Pobreza, México, 6 y 7 de junio de 1994.



## 2. CONCEPTO Y MÉTODO

Existe una controversia respecto a cómo definir la pobreza; no obstante, la mayoría de los autores la asocian a una carencia. Amartya Sen, autoridad en la materia, sugiere dos requisitos que debe reunir un concepto de pobreza: 1] que permita la "identificación" del individuo, y 2] permita su "agregación".<sup>2</sup> Con base en lo anterior, definimos la *pobreza extrema* como la situación en la que se encuentran el conjunto de familias e individuos cuyo ingreso es insuficiente para satisfacer los mínimos requerimientos nutricionales (MRN)<sup>3</sup> y la pobreza, cuando el ingreso sólo es suficiente para satisfacer los MRN pero no las necesidades básicas como vivienda y sus servicios, educación y salud, que garantizan la reproducción biológica y social de los individuos.

La adecuación del método de línea de pobreza (LP) de Sen<sup>4</sup> requirió para los municipios: 1] convertir el ingreso de la PEA censal en ingreso familiar (Yf); 2] Aumentar el Yf por ingreso en especie, que se omite en los censos. El procedimiento en forma sintetizada fue:

si  $(Z^x - Y_i) \geq 0$ , pertenecerá al conjunto de pobres "q<sup>x</sup>"

$Z^x$  = la línea de pobreza extrema y

$Y_{ij}$  = ingreso medio del grupo i del municipio j.

$H_j = q^x/n$ , con "n" población total del municipio, mide el porcentaje de pobres extremos del municipio;

mientras que

$I_j = \delta^{q^x}_{i=1} (Z^x - Y_i) / q^x Z^x$ , el índice estandarizado mide la intensidad de la pobreza en el municipio j y su valor representa la proporción en que deberá crecer su ingreso para dejar de ser pobres. Con  $0 < H_j < 1$ . Agregando los extremadamente pobres de los municipios, se obtiene la pobreza extrema en las regiones. El procedimiento para estimar la pobreza en los municipios es similar.

<sup>2</sup> A. Sen, "sobre conceptos y medidas de pobreza", *Comercio Exterior*, vol. 42, núm. 4, abril de 1992, p. 311.

<sup>3</sup> 2082 kcal y 35.1 g de proteínas; véase Coplamar, *Necesidades Básica Esenciales en México*, México, Siglo XXI Editores, 1982, pp. 102-156.

<sup>4</sup> Amartya Sen, "Poverty: An Ordinal Approach Measurement", *Econométrica*, vol. 44, núm. 2, marzo de 1976.

### 3. LA POBREZA EN SONORA

#### a] *Regiones y líneas de pobreza*

Para tener una visión más completa y detallada de los resultados, los expondremos considerando la regionalización elaborada por la desaparecida Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP): *Desierto*: Caborca, San Luis Río Colorado; *Río Altar*: Altar, Atil, Oquitoa, Pituquito, Saric y Tubutama; *Frontera Centro*: Benjamín Hill, Cucurpe, Imuris, Magdalena, Nogales, Santa Ana, Santa Cruz y Trincheras; *Frontera Norte*: Agua Prieta, Bacoachi, Cananea, Fronteras, Naco y Nacozari; *Río Sonora y San Miguel*: Aconchi, Arizpe, Banámichi, Baviácora, Carbó, Huépac, Opodepe, Rayón, San Felipe, San Miguel de Horcasitas y Ures; *Sierra Alta*: Bacadéhuachi, Bacerac, Bavispe, Cumpas, Divisaderos, Granados, Huachineras, Huásabas, Moctezuma, Nácori Chico, Tepache y Villa Hidalgo; *Hermosillo*; *Centro*: La Colorada, Mazatán, Onavas, San Javier, San P. de la Cueva, Soyopa, Suaqui Grande, Villa Pesqueira; *Sierra*: Arivechi, Bacanora, Sahuaripa y Yécora; *Guaymas-Empalme*; *Yaqui-Mayo*: Bácum, Cajeme, Etchojoa, Huatabampo, Navojoa; *Sierra Baja*: Álamos, Quiriego y Rosario.

3. Las LP se calcularon para una familia tipo de 4.9 miembros.

La *línea de pobreza extrema* ( $LP_x$ ) para una familia de 4.9 miembros en 1980 se estimó en 0.79 salarios mínimos por día (SM). En 1990 la  $LP_x$  ascendió a 1.75 SM. La *línea de pobreza moderada o de pobreza* es igual al costo de la canasta de alimentos, los gastos en vivienda, salud y educación que en 1980 fue de 1.25 SM, mientras que en 1990 la LP creció a 3.14 SM. Es importante anotar que el costo de las LP en SM aumentó en más de 100% de 1980 a 1990. Este hallazgo significa que las familias sonorenses tuvieron que hacer un esfuerzo doblemente mayor, durante la última década, para mantener su nivel de bienestar.

#### b] *Clasificación de las regiones*

Para mostrar que la crisis y los ajustes afectaron más severamente a la población de las regiones que desarrollan actividades relacionadas con el campo, fue necesario elaborar una clasificación de las regiones, a partir de la regionalización elaborada por la SPP. Para ello utilizamos

un indicador básico: el empleo. Así, serán regiones agrícolas si más de 50% de su población ocupada se dedica primordialmente a actividades referidas al campo y se denominarán predominantemente agrícola si en estas actividades se ocupa un porcentaje mayor que en cualquiera de las restantes.

De acuerdo con este criterio (véase el cuadro 1), en 1980 Sonora aparecía como una entidad fundamentalmente agrícola, pues en 9 de sus 12 regiones predominan dichas actividades. En los noventa, la entidad continúa siendo primordialmente agrícola, ya que 8 de sus 12 regiones, incluida la más grande de todas, la Yaqui-Mayo, son agrícolas o fundamentalmente agrícolas. En estas regiones se concentra poco más de 50% de la población,<sup>5</sup> e incluye la región *más grande, la Yaqui-Mayo. Esto indica, a nuestro juicio, la enorme importancia que siguen teniendo las actividades ligadas al campo.*

Comparando el cuadro 1 con el 2, referido a los niveles de pobreza, y el 3 sobre empleo, podremos comprobar que son justamente las regiones agrícolas y las predominantemente agrícolas en donde la pobreza extrema y la pobreza alcanzaron los mayores niveles, tal como se verá en seguida.

### c) *La severidad de la pobreza: la pobreza extrema*

A principios de los noventa, la pobreza extrema alcanzó a 11.66% de las familias sonorenses, 215 115 individuos (véase el cuadro 1) menor que las cifras para México de 20 y 30% estimadas por Levy y Hernández Laos respectivamente.<sup>6</sup> En el sur del estado se localizaron los municipios más extremadamente pobres: Guaymas y Empalme, con 17.23% de las familias; Cajeme, Navojoa, Huatabampo y Etchojoa, con 16.25%, que antaño constituyeron ricas regiones agrícolas, pes-

<sup>5</sup> Para un análisis de los cambios poblacionales de la última década en Sonora, véase M. Camberos C., Ma. Antonieta G. y L. Huesca, "La pobreza en Sonora: los límites a la modernización", *Estudios Sociales*, vol. 5, núm. 9, Hermosillo, México, enero-junio de 1994, pp. 168-197.

<sup>6</sup> Véase E. Hernández Laos, "La pobreza en México", *Comercio Exterior*, vol. 42, núm. 4, México, abril de 1992, cuadro 2, p. 407, y S. Levy, "La pobreza extrema en México: una propuesta de política", *Estudios Económicos*, vol. vi, núm. 1, El Colegio de México, México, 1991, pp. 62ss.

CUADRO 1  
CLASIFICACIÓN REGIONAL POR ACTIVIDAD ECONÓMICA PREDOMINANTEMENTE  
DE ACUERDO CON LA OCUPACIÓN, 1980-1990

<i>Regiones</i>	<i>1980</i>			<i>1990</i>		
	<i>Clasif.</i>	<i>Actividad económica</i>	<i>%</i>	<i>Clasif.</i>	<i>Actividad económica</i>	<i>%</i>
Sonora	PA	Agropecuaria	30.3	PS	Servicios	27.9
01 Desierto	PA	Agropecuaria	33.9	PA	Servicios	34.7
02 Río Altar	A	Agropecuaria	59.1	A	Agropecuaria	52.3
03 Frontera Centro	PI	Industria manufacturera	27.6	PI	Industria manufacturera	38.3
04 Frontera Norte	PI	Industria manufacturera	27.2	PI	Industria manufacturera	26.7
05 Río Sonora y S. Miguel	A	Agropecuaria	60.2	A	Agropecuaria	59.8
06 Sierra Alta	A	Agropecuaria	55.4	PA	Agropecuaria	47.1
07 Hermosillo	PS	Servicios	30.7	PS	Servicios	35.5
08 Centro	A	Agropecuaria	58.1	A	Agropecuaria	50.3
09 Sierra	A	Agropecuaria	69.6	A	Agropecuaria	55.6
10 Guaymas-Empalme	PA	Agropecuaria	32.9	PA	Agropecuaria	26.4
11 Yaqui-Mayo	PA	Agropecuaria	34.5	PA	Agropecuaria	29.7
12 Sierra Baja	A	Agropecuaria	65.6	A	Agropecuaria	61.5

FUENTE: Estimaciones propias con base en los Censos de Población X y XI (1980-1990). INEGI, México, y Regionalización de la Secretaría de Programación y Presupuesto, 1980.

queras e industriales y en las que recientemente se han presentado conflictos sociales y políticos fuertes, los que de no atenderse podrán agravarse al final del milenio.

#### d] *La caída en el nivel de bienestar: la pobreza*

La magnitud de la pobreza, que incluye a la pobreza extrema, alcanzaba en 1990 a un poco más de 50% de las familias sonorenses (942 450 individuos pobres; véase el cuadro 1), también por debajo de las estimaciones de Hernández Laos y Levy para México, mayores de 60%,<sup>7</sup> y las obtenidas por el Consejo Nacional de Población superiores a 80% en las entidades del Sur y el Sureste.<sup>8</sup> Los más pobres fueron los municipios agrícolas de los ríos Sonora y San Miguel con 65%, los de la Sierra Baja con 62%, y el predominantemente agrícola, Guaymas y Empalme con 57 por ciento.

### 4. FACTORES QUE EXPLICAN LA POBREZA

#### a] *Factores económicos*

Es de reconocerse que la pobreza en México tiene raíces estructurales y obedece a múltiples factores;<sup>9</sup> sin embargo, los elevados niveles alcanzados actualmente en Sonora se deben principalmente a factores económicos,<sup>10</sup> entre los que sobresalen: a] el lento crecimiento de la

<sup>7</sup> Hernández Laos, *op. cit.*, p. 407.

<sup>8</sup> Consejo Nacional de Población-Comisión Nacional del Agua, *Indicadores socioeconómicos e índice de marginación municipal 1990*, Dirección General de Estudios de la Población, México, 1993.

<sup>9</sup> En un amplio estudio sobre la pobreza en Estados Unidos Isabel Sawhill analiza como variables directamente asociadas a los niveles de pobreza los cambios en la población, el incremento en la tasa de desempleo, la disminución del ingreso real en actividades de nuevos servicios, la caída del gasto público y la disminución de las transferencias, en "Poverty in the U. S.: Why is it so Persistent?", *Journal of Economic Literature*, vol. XXVI, septiembre de 1988, pp. 1073-1119.

<sup>10</sup> Una explicación más detallada se encuentra en M. Camberos, Ma. A. Genesta y L. Huesca, "La pobreza en Sonora: los límites a la modernización", *Estudios Sociales*, vol. V, núm. 9, Hermosillo, México, enero-junio de 1990, pp. 181-191.

economía, de apenas 1.46% anual, menor que el de la población, de 1.9%. Esto significa que cada año había menos riqueza generada y un número mayor de nuevos sonorenses; b] el crecimiento en el desempleo mayor en las regiones agrícolas y predominantemente agrícolas, y c] la caída de los ingresos reales de la mayoría de la población, por efecto del incremento de los precios de los bienes que componen las líneas de pobreza, más rápido que el de los salarios principalmente, hasta reducir el poder adquisitivo en poco más de 50 por ciento.

CUADRO 2  
SONORA: INDIVIDUOS EN POBREZA EXTREMA  
Y POBREZA, 1990

<i>Regiones</i>	<i>Extrema</i>	<i>Pobreza</i>
Sonora	215 115 <sup>a</sup>	942 450
Desierto	18 042	99 150
Río Altar	1 273	10 015
Frontera Centro	13 119	82 619
Frontera Norte	8 419	42 440
Río Sonora y San Miguel	5 605	24 604
Sierra Alta	3 153	14 425
Hermosillo	27 939	189 175
Centro	1 255	7 276
Sierra	2 698	8 981
Guaymas-Empalme	29 332	100 449
Yaqui-Mayo	95 162	338 506
Sierra Baja	5 974	24 801

FUENTE: Estimaciones propias con base en el X y XI Censo General de Población y Vivienda de Sonora, INEGI, 1980-1990 y el método de las líneas de pobreza.

<sup>a</sup> La población total del estado ascendía a 1 823 606.

Por el importante efecto del desempleo en los niveles de pobreza, en la siguiente sección abundaremos sobre dichas relaciones a fin de probar que en las regiones A y PA se alcanzaron los mayores niveles de desempleo y, en consecuencia, de pobreza.

b) *Empleo, desempleo y pobreza en el campo*

En primer lugar analizamos la evolución de la ocupación en la entidad y en las regiones y después centramos la atención en el sector agropecuario. En el cuadro 4 se observa el lento crecimiento de la ocupación en la entidad en la última década, pues pasó de 484 277 empleos en 1980 a 562 386 en 1990, equivalente a una tasa media de crecimiento anual (TMCA) de 1.53% anual, por debajo del 1.9% de crecimiento de la población y muy por debajo del 2.8% del crecimiento de la fuerza de trabajo. Estos hallazgos nos dan la pauta para suponer que la tasa de desempleo es significativamente superior a la estimada por el INEGI en 1990 de 3% de desocupación.

Para apoyar la hipótesis anterior elaboramos una simulación del mercado de trabajo cuyos resultados se muestran en el mismo cuadro 4. Encontramos que: 1] la demanda de empleo —le llamamos así a la TMCA de la ocupación— satisfizo apenas 55% de la oferta de trabajo —TMCA de la población en edad de trabajar de 15 a 64 años— durante esa década; 2] por otro lado, si estimamos que la proporción entre población ocupada respecto a la población en edad de trabajar, era menor en cerca de 7 puntos porcentuales en 1990 respecto a 1980, resulta que habrían de agregarse a la tasa de desocupación oficial, y 3] la oferta de empleos en la década de los ochenta fue apenas la mitad de la registrada en la década anterior; por lo tanto, la tasa de desocupación abierta estimada por nosotros resultaría cercana a 10% en 1990. En el cuadro también se indica que las regiones agrícolas registraron los mayores niveles de desempleo; así, las tres regiones serranas, la de los Ríos Sonora y San Miguel y la del Centro, tuvieron un crecimiento cero en el número de empleos. Estas regiones, como lo anotamos, sufrieron los niveles más altos de pobreza. También las regiones predominantemente agrícolas, como Guaymas-Empalme y la gran región del Yaqui-Mayo que observaron elevados niveles de pobreza, demandaron apenas 54% de la fuerza de trabajo que requería empleo, por debajo del nivel experimentado en las regiones predominantemente industriales, como la frontera norte con 69% y Hermosillo, con 78%, regiones estas últimas en las cuales la pobreza alcanzó los niveles más bajos.

Respecto al desempleo en los sectores ligados al campo, hay dos indicadores importantes estrechamente ligados en los que nos apoya-

**CUADRO 3**  
**SONORA: EVOLUCIÓN DE LA OCUPACIÓN, 1980-1990**

<i>Regiones</i>	<i>Población ocupada (1980)</i>	<i>Población ocupada/ población de 15 a 64 años</i>	<i>Población ocupada (1990)</i>	<i>Población ocupada/ población de 15 a 64 años</i>	<i>TMCA ocupación</i>	<i>TMCA 15 a 64 años</i>	<i>TMCA ocupación/ TMCA 15 a 64 años</i>
Sonora	480 692	58.39	559 449	51.60	1.53	2.79	0.55
Desierto	52 566	58.36	60 713	20.42	1.45	2.94	0.49
Río Altar	5 757	61.01	5 780	52.22	0.05	1.61	0.03
Frontera Centro	41 417	64.30	54 152	57.23	2.72	3.92	0.69
Frontera Norte	26 990	61.50	28 715	52.92	0.62	2.14	0.29
Río Sonora y San Miguel	12 630	63.89	10 650	51.56	-1.51	0.44	0.00
Sierra Alta	10 351	63.34	7 624	47.46	-3.00	-0.17	0.00
Hermosillo	110 617	58.26	146 852	53.89	2.87	3.60	0.78
Centro	4 858	65.29	3 711	54.58	-2.65	-0.00	0.00
Sierra	5 850	66.08	3 991	46.71	-3.76	0.36	0.00
Guaymas-Empalme	43 547	57.22	52 253	49.94	1.84	3.23	0.57
Yaqui-Mayo	153 778	55.63	176 331	49.63	1.37	2.54	0.54
Sierra Baja	12 324	59.62	8 677	45.10	-3.45	-0.73	0.00

FUENTE: Estimaciones propias con base en INEGI, X y XI Censos Generales de Población y Vivienda, Sonora 1980 y 1990.



mos para explicar por qué el desempleo fue mayor en el campo y que por ello creció rápidamente la pobreza: primero, la caída del crédito y la inversión. Tomando como representativo el crédito otorgado por el Banrural, las estadísticas indican que se redujo (a precios de 1980) 40%, al pasar de 2 939.7 millones de pesos a 1 735.7 en 1990; mientras que la inversión se desplomó de 1 764.4 millones de pesos (de

CUADRO 4  
SONORA: POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA POR RAMA  
DE ACTIVIDAD, 1980-1990<sup>a</sup>

Sector	1980		1990	
	Total	%	Total	%
Total	484 277	100.00	562 386	100.00
Primario <sup>b</sup> (agricultura ganadería, caza y pesca, silvicultura)	141 540	29.23	127 900	22.74
Minería	6 082	1.25	6 881	1.22
Electricidad, gas y agua	2 149	0.44	5 157	0.91
Manufacturas	65 307	13.48	90 427	16.08
Construcción	41 024	8.47	40 443	7.19
Comercio, hoteles y restaurantes	72 039	14.87	99 912	17.76
Comunicaciones y transportes	34 195	7.06	26 353	4.68
Servicios insuficientemente especificados	13 560	2.80	15 757	2.80
Desocupados <sup>c</sup>	3 585	0.74	14 819	2.63

FUENTE: INEGI, X y XI Censos Generales de Población y Vivienda, México, 1980 y 1990.

<sup>a</sup> Se ajustan las cifras de insuficientemente especificado para hacerlas comparables con las de 1990. El ajuste se hizo distribuyendo de modo proporcional los insuficientemente especificados entre los sectores. Se respetó el total de desocupados y se agrupan algunas ramas como la del comercio, hoteles y restaurantes que en 1990 aparecen separadas; los servicios que en 1980 consideran dos subramas: servicios financieros y servicios comunitarios; mientras que en 1990 se incluyen, además de los citados, administración pública, servicios profesionales y técnicos, y servicios personales de mantenimiento.

<sup>b</sup> Agricultura, ganadería, caza y pesca y silvicultura.

<sup>c</sup> Los desocupados de 1980 es la PEA que nunca ha trabajado; por eso es mucho menor que los propiamente desocupados.

1978), a menos de 20% de dicho valor en 1990.<sup>11</sup> Estas carencias generaron la descapitalización que obligó, a su vez, al endeudamiento de los productores del campo. El endeudamiento alcanzó dimensiones tales que en los últimos dos años se convirtió en el problema financiero y social conocido como de “las carteras vencidas” y que ha venido a agravar la situación en el campo, puesto que impide la afluencia de recursos financieros. Segundo, la caída del empleo en el sector agropecuario mayor que en los restantes (cuadro 4). En términos absolutos se redujo de 141 540 en 1980 a 127 900 en 1990, disminuyendo su participación relativa de 29.23 a 22.74% en el mismo periodo.

Por lo anterior, consideramos que una estrategia para combatir la pobreza en el campo tiene que ser parte de una política global encaminada a buscar alternativas de solución general que deberá suponer dos condiciones: a] necesaria, el crecimiento económico sostenido en el que se considere el desarrollo regional como objetivo y la solución del problema de las carteras vencidas disciplina fiscal, y b] suficiente: la generación de empleos con salarios bien remunerados que permita a las familias obtener en 1994 un ingreso de 1 350 nuevos pesos mensuales, equivalente a la línea de pobreza de 3.14 salarios mínimos.

## 5. PERSPECTIVAS DE LA POBREZA Y EL EMPLEO, 1990-2000

Como parte de las alternativas para combatir la pobreza, es indispensable un programa de empleo para ver su incidencia en los niveles de pobreza en los años 1990-2000, cuando poco más de la mitad de los empleos deberá corresponder a las regiones A y PA, dado que presentan el más alto desempleo. Para lograrlo, elaboraremos una simulación con cuatro escenarios posibles del mercado de trabajo. El primero supone una situación similar a la de los años ochenta. El resto sufre cambios que se miden por la tasa de crecimiento del empleo. Supondremos que a este crecimiento deberá corresponder una tasa de crecimiento del PIB, mayor en cada caso, que garantice incrementos reales en el ingreso.

<sup>11</sup> Para un análisis más amplio sobre la crisis del sector agropecuario de Sonora, véase Mario Camberos C., Patricia Salido A. y Vidal Salazar S., “Modernización, endeudamiento y autosostenibilidad financiera”, en S. Doode y E. P. Pérez (comps.), *Sociedad, economía y cultura alimentaria*, CIAD-CIESAS, México, 1994, pp. 225-238.

### a) *Los escenarios*

*Escenario K.* La situación económica es similar a la de los años ochenta y el empleo es inestable y crece a una tasa baja, menor a la oferta de trabajo y a la tasa de crecimiento de la población.

*Escenario A. Hipótesis de empleo:* el crecimiento anual del empleo es de 1.53% y es la tasa promedio de la década de los ochenta, por debajo del crecimiento de la oferta de trabajo y de la población.

*Escenario B. Hipótesis de empleo:* el crecimiento del empleo es igual a la oferta de trabajo de 2.8% y es suficiente para absorber a los nuevos oferentes que anualmente se incorporan al mercado. La tasa de crecimiento del empleo es mayor que el de la población.

*Escenario C. Hipótesis de empleo:* la demanda anual de trabajo es de 3.5%, suficiente para absorber a la fuerza laboral que se contrate por primera vez, más los desempleados que irán incorporándose paulatinamente durante el periodo de diez años.

## 6. CRECIMIENTO ECONÓMICO, EMPLEO Y NIVEL DE POBREZA ACTUAL

¿Cuál es el nivel de pobreza actual en Sonora y sus tendencias para el año 2000? Para encontrar la respuesta, partimos de los escenarios y consideramos los cambios observados en el PIB y en la capacidad de compra de los pobres. Ésta la determinamos con la relación de cambio entre los precios de los bienes y servicios que componen la línea de pobreza y el salario mínimo, que tomamos como el ingreso de los pobres. La capacidad de compra disminuye si crecen más los precios y viceversa.

1] En 1991, el crecimiento del PIB fue de 3.2%. Se cumple con los escenarios A y B, lo cual significa que la pobreza se redujo; su impacto no fue máximo (véase el cuadro 2) debido a que disminuyó la capacidad de compra de los pobres: los precios crecieron en promedio 19.9%, mientras que el salario mínimo lo hizo en 18 por ciento.

2] Crecimiento económico de 2% en 1992. Sería posible el escenario A en el que se observa una ligera reducción en la pobreza; sin embargo, esto pudo no haber sucedido, porque igual que en 1991, la

capacidad de compra de los pobres se redujo; en consecuencia, la pobreza pudo haberse mantenido al mismo nivel.

3] Crecimiento económico de 1.4% en 1993 y esperado de 1.5% en 1994, por la incertidumbre actual, sólo compatibles con el escenario K (véase el cuadro 2) de incremento en el nivel de pobreza, toda vez que la capacidad de compra se mantuvo constante.

Actualmente el nivel de pobreza es como el de los escenarios K y A, similar al encontrado en 1990. Para el año 2000, su disminución ocurriría sólo si los empleos crecen como en los escenarios B y C, paralelo al incremento en la capacidad de compra.

Por su parte, las expectativas de la pobreza en el campo no son mejores si nos guiamos: a] por el crecimiento del sector agropecuario, pues mientras en 1991 la economía creció 3.2%, el sector lo hizo en 1.9%; en 1992, 2%, en tanto que el sector decreció (-)2.4%; durante 1993 y 1994, tanto la economía del estado como la del sector se han mantenido deprimidas; b] la cartera vencida, a pesar de las reestructuraciones, se ha duplicado en los últimos dos años, alcanzando actualmente los 1 000 millones de nuevos pesos, que es de suyo la cartera vencida más alta de todos los productores del país.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Podemos concluir, a] que debido a la falta de una política clara para combatir la pobreza y el desempleo, aunada al comportamiento de las variables económicas que inciden en la pobreza, actualmente en Sonora sus niveles son similares a los de 1990. De ello se desprende que de no variar la tendencia para el año 2000, el número de pobres crecerá 23%, equivalente a poco más de 100 000 nuevos pobres en el campo, cifra similar a la de pobres extremos existente en 1990, y b] solamente si se soluciona el problema de las carteras vencidas, el flujo de inversiones y crédito fresco para los productores garantizará la rehabilitación de las actividades ligadas al campo y la eficacia de programa para combatir la pobreza basado en el empleo, que conlleve a una reducción en el número de pobres.

# SALDOS Y PERSPECTIVAS DE LA POLÍTICA AGRARIA Y DE MODERNIZACIÓN EDUCATIVA EN LA GLOBALIZACIÓN ECONÓMICA, 1988-1994

**Emilio de la Fuente\***

A Ernest Feder, fundador del Seminario de Economía Agrícola de los países del Tercer Mundo.  
*In memoriam.*

## INTRODUCCIÓN

La sociedad rural y las universidades públicas, y en particular las dedicadas al medio rural, viven y sufren los efectos de la modernización del nuevo Estado neoliberal mexicano, lo que se refleja en varios de los instrumentos de política económica general del país que se han aplicado en los últimos años, entre los que destacan: el déficit del gasto corriente dirigido a ellas, pues el de inversión se ha orientado fundamentalmente a fortalecer y ampliar la cobertura de servicio o de producción del sector privado, por un lado y, por otro, las auditorías académicas y administrativas y, en concreto, el abandono y cierre de las instituciones relacionadas con el agro, como por ejemplo la Escuela Superior de Agricultura “Hermanos Escobar” (ESAHE); los cambios constitucionales, la redefinición del papel del Estado en los sectores agropecuario y educativo y la interpretación ideológica del fenómeno de las crisis agraria y agrícola y de la educación en general, en especial la superior.

A la sociedad rural se le atribuyen las deficiencias alimentarias, explícitamente al ejido, y a las universidades públicas la baja calidad de la educación y la incapacidad para resolver los problemas que aquejan al campo y a las regiones donde se localizan esos centros académicos.

\*Investigador del Área Sector Primario y Economía Agrícola del IIEC y profesor de la Facultad de Economía de la UNAM.

Nota: Agradezco a Julio López y a Salvador Ramírez Moreno su apoyo en la transcripción computarizada del presente trabajo.

El presente ensayo tiene como propósito sintetizar y explicar, en un balance aún preliminar, los resultados y perspectivas del proceso de la globalización y modernización del sector agropecuario y educativo durante el periodo de 1988-1994, destacando las distintas políticas aplicadas y sus efectos sociales, en este caso la aplicación concreta de las políticas agraria y de modernización educativa. Aquí intentaremos vincular nuestro tema central con el objetivo general del Seminario.

## I. EL EMBATE DEL NEOLIBERALISMO

En otros trabajos<sup>1</sup> hemos señalado que las medidas de naturaleza política, económica y social del Estado hacia el sector agropecuario se expresaron en el *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994* (PND), mediante una estrategia: *modernizar al campo*.<sup>2</sup>

En ese documento se señalaba que era prioritario integrar al país a los flujos internacionales de comercio, es decir, al nuevo mapa político y económico: globalización, apertura comercial y financiera, bloques económicos, economía de mercado, revolución científica de la informática, aumento de la productividad y disminución de la injerencia del Estado en la economía, esto es, para que éste fuera rector en el sentido moderno. Esta estrategia combina, en el marco de la concertación, la *descentralización* que busca que los gobiernos de las entidades federativas adopten la modernización del agro y de la educación como *prioridad* en el “ejercicio moderno” de la autoridad que les corresponde en la dirección de las políticas económicas de corte neoliberal.

La estrategia de modernización económica y social de la agricultura parte del artículo 27 constitucional, y se concreta en el *Programa Nacional de Modernización del Campo 1989-1994*: el Pronamorca.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Emilio de la Fuente, “Globalización y modernización económica: saldos y perspectivas de la política agraria en el campo: 1988-1994”, ponencia presentada en el VII Foro Nacional de Docencia, Investigación y Servicio en el Medio Rural, Cuernavaca, Morelos, Universidad Autónoma del Estado de Morelos, 28, 29 y 30 de septiembre de 1994.

<sup>2</sup> Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, Subsecretaría de Planeación, México, 1990.

<sup>3</sup> SARH, *Programa Nacional de Modernización del Campo 1990-1994*, Subsecretaría de Planeación, México, 1990.

Veamos en primer término la estrategia de la política de modernización del sector agropecuario, para después examinar las acciones principales de la correspondiente a la educación.

a) *Neoliberalismo y legislación agraria: la reforma al artículo 27 constitucional*

Es de todos conocido que desde su campaña presidencial, Carlos Salinas de Gortari planteó la necesidad de modernizar lo relativo al manejo jurídico en materia agraria. Así, en la reunión convocada por su gobierno el 15 de enero de 1990, en Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, comienzan los trabajos para este proceso que culminan con la iniciativa de Decreto que reforma el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, enviado por el Poder Ejecutivo para efectos del artículo 135 de la propia Constitución a la LV Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión el 7 de noviembre de 1994.<sup>4</sup>

En la reunión se discutieron cuatro aspectos fundamentales:

- 1] La certidumbre en la tenencia de la tierra;
- 2] el fortalecimiento de la concertación como instrumento regulador entre el Estado y la sociedad rural;

<sup>4</sup> Las reformas y adiciones al artículo 27 constitucional se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de enero de 1992. Poco tiempo después, el 26 de febrero del mismo año, se publica en el mismo medio la Ley Agraria, entrando en vigor el día siguiente de su publicación. Posteriormente se aprobaron la nueva Ley de Aguas y la Ley Forestal y en ambas se reitera el nuevo postulado de la reforma al artículo: la privatización de los recursos y el fomento a la asociación del sector social con empresarios privados. El artículo segundo transitorio de la Ley Agraria indica que se abrogan la Ley Federal de la Reforma Agraria, la Ley General de Crédito Rural, la Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías y la Ley del Seguro Agropecuario y de Vida Campesina así como todas las disposiciones que se opongan a las previstas en la nueva Ley. El artículo sexto transitorio señala que se deroga lo relativo a las disposiciones que rigen el Fideicomiso de Riesgo Compartido. Véase SRA, "Ley Agraria", en *Diario Oficial de la Federación*, t. CDLXI, núm. 18, México, miércoles 26 de febrero de 1992, pp. 11-34; Poder Ejecutivo-Secretaría de Gobernación, "Decreto por el que se reforma el artículo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", en *Diario Oficial*, t. CDLX, núm. 3, México, lunes 6 de enero de 1992, pp. 2-4.

3] el fortalecimiento de los productores y sus organizaciones sociales mediante su participación en la elaboración y ejecución de los programas de desarrollo rural, y

4] *la promoción de las nuevas formas de asociación.*

En congruencia con el PND, el Pronamorca, entre sus objetivos y estrategia expone las medidas de política tanto generales como particulares derivadas del objetivo de aumentar la producción y la productividad agropecuaria.<sup>5</sup> En esta parte del Programa se define la estrategia de modernización del sector,<sup>6</sup> así como las acciones e instrumentos de apoyo y estímulo al medio rural, entre ellas, la “certidumbre en la tenencia de la tierra”.<sup>7</sup> *Dado que —según el Programa— la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra es uno de los puntos de partida para promover la producción y la productividad en la agricultura.*

Para la consecución de estos objetivos, la administración de Carlos Salinas de Gortari presuntuosamente promueve, por un lado, la participación de los productores rurales y sus organizaciones en un proceso con un —aparente— sentido democrático y, por otro, el pleno “respeto a las formas de organización y de tenencia de la tierra” consideradas en el reformado artículo 27 constitucional.

Con la supuesta descentralización de facultades federales, recursos humanos, financieros y físicos se buscó que los gobiernos de los estados adoptaran como prioridad la modernización del área rural y que, en el ejercicio de su “soberanía” [*sic*], elaboraran los programas de la administración pública estatal conforme a los objetivos y la estrategia del Plan Nacional de Desarrollo,<sup>8</sup> para responder al “reto” de la modernización del campo mexicano en el entorno de la globalización económica.

<sup>5</sup> SARH, *op. cit.*, incisos 2.1.1, y 2.1.2, pp. 23-24.

<sup>6</sup> *Ibid.*, inciso 2.2, pp. 24-25.

<sup>7</sup> *Ibid.*, incisos a, p. 25, y 3.1.1, p. 31.

<sup>8</sup> “Una preocupación profunda que contempla el Plan es la modernización del campo. La agricultura debe ser un modo de vida atractivo y digno; a la vez, debe apoyar la competitividad de la economía mexicana. Necesita para ello la vitalidad de las organizaciones de los productores, *certeza jurídica en la tenencia y un mayor y mejor aprovechamiento del potencial productivo de la tierra*”. (Poder Ejecutivo Federal, *op. cit.*, p. XVII. Las cursivas son nuestras. Para mayor información sobre las medidas y las acciones de política económica para lograr el objetivo delineado en el Plan, véase Emilio de la Fuente, “Modernización del agro en el Plan Nacional de Desarrollo”, en *Economía Informa*, núm. 181, UNAM, México, marzo de 1990, pp. 13-16.)



El modelo político mediante el cual el Estado busca cohesionar —en el marco del diálogo— el “Acuerdo Nacional para la Recuperación Económica con Estabilidad de Precios” se puede dividir en dos etapas: la primera se inició con la *concertación* —como instrumento regulador entre las dependencias y entidades de la administración pública federal y la sociedad rural—, por medio de los Convenios Únicos de Desarrollo.

La estructura de mediación fue, a la vez, de control social: el Pacto Económico, el Programa Nacional de Solidaridad, el Programa Nacional para la Descentralización de los Distritos de Riego, el Programa Especial de Abatimiento del Rezago Agrario y el Procampo, entre otros.<sup>9</sup> Es decir: el “pan y el circo”.

La segunda etapa del modelo se inició con las concertaciones, estableciéndose compromisos adicionales con los gobiernos y los empresarios agrícolas, ganaderos y forestales de la entidad federativa de que se trate.

Por ejemplo, especial mención merece el grupo de los ganaderos y de los finqueros de Chiapas a raíz del conflicto del 1 de enero de 1994, pues “los mandones de siempre exigen el restablecimiento a toda costa del viejo orden”.<sup>10</sup> Esto por una parte y, por otra, con la iniciativa privada, con el sector agroindustrial, el *sui generis* grupo de los 24 su-

<sup>9</sup> Estos medios de control social están constituidos también por: 1] los medios políticos, es decir, la Confederación Nacional Campesina (CNC), el Consejo Agrario Permanente (CAP), el PRI-gobierno, el sistema sindical semicontrolado y el parlamento, particularmente las cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, así como de las 31 honorables legislaturas de los estados que aprobaron el decreto por el que se reforma el artículo 27 constitucional; 2] los medios burocráticos, o sea, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH), la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA), el Banco Nacional de Crédito Rural S.N.C. (Banrural), los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA), las Bodegas Conasupo, S. A. (Buroconsa), la Conasupo, etc.; 3] los medios de información y propaganda, esto es, la prensa, la radiodifusión y la televisión, y 4] Los medios de represión: el ejército.

<sup>10</sup> “Enderezar los añejos esfuerzos chiapanecos significa emprender la reparación de las abismales injusticias económicas y sociales, y en un estado predominantemente agrario la justicia pasa por la reasignación de la tierra. La cuestión no es sólo que algunas propiedades sean auténticos latifundios sino que una buena parte de ellas ofenden a la desposesión extrema de los indios. En Chiapas el problema de la tenencia de la tierra no es tanto de ilegalidad como de injusticia y los grandes y medianos propietarios, por más que estén dentro de la ley, no podrán vivir tranquilos con un cerco de co-

permillonarios de México,<sup>11</sup> los institutos políticos, en particular el Partido Acción Nacional;<sup>12</sup> e incluso la Iglesia, así como con un grupo de exdirigentes del Movimiento Estudiantil de 1968 a muchos de los cuales se coptó y se incorporó al bloque de clases en el poder para llevar a cabo la estrategia: modernizar a México.

En concomitancia, el Poder Ejecutivo, por medio de la Secretaría de Gobernación, expide el Decreto por el que se reforma el artículo 27 constitucional, en el cual plantea, en el artículo único, las reformas al párrafo tercero y las fracciones IV, primer párrafo, VII, XIV, XVII y se adicionan las fracciones X a XIV y XVI del referido artículo.<sup>13</sup>

No obstante, las modificaciones al artículo 27 constitucional crean las nuevas relaciones de producción en el campo, esto es: la *forma* social y económica, y una nueva normatividad agraria, relacionada con otros aspectos jurídicos distintos del derecho agrario, de tal suerte que desde ahora deberemos hacer siempre una distinción con respecto a la situación de antes y después de la reforma al 27 constitucional. Desde la promulgación de la histórica Carta Magna, establecen un parteaguas.

El precepto modificado contiene diversos aspectos; entre los principales encontramos los siguientes:

---

munidades indias oprimidas y expoliadas que luchan hoy irrenunciablemente por sus derechos. Casi 30% del rezago agrario nacional se sigue concentrando en Chiapas, donde poco más de 100 personas poseen el 12% de las tierras. En el estado dominan los finqueros y los grandes propietarios ganaderos, no más de 6 000 familias que detentan más de 3 millones de hectáreas, prácticamente la mitad de la superficie productiva de la entidad. Salvo escasas excepciones, la mayoría de estos finqueros han basado la obtención de sus ganancias en la sobreexplotación del trabajo rural y en métodos extensivos —y depredadores— de cultivo. Más allá del conflicto directo por la tierra, la problemática agraria del estado se complica aún más por otros factores: dotaciones empalmadas, ejecuciones existentes sólo en el plano, resoluciones presidenciales sin ejecución.” A. Bartra, J. Moguel *et al.*, “Chiapas: los caminos del cambio”, en *La Jornada*, México, domingo 13 de noviembre de 1994, pp. 1 y 16.

<sup>11</sup> Véase “Brotó la corrupción de los ricos: Cabal Peniche, ahijado del Gobierno”, *Proceso*, núm. 932, México, 12 de septiembre de 1994, pp. 6-23. También Roberto González Amador, “Corrupción pública y privada, causa de la miseria: Coparmex”, *La Jornada*, México, lunes 24 de octubre de 1994, pp. 1 y 40-41.

<sup>12</sup> Véase Manuel González H., “Reforma agraria falsa, demagógica, empobrecedora y corrupta”, *Testimonios de Época*, núm. 2, México, 11 de noviembre de 1991.

<sup>13</sup> Poder Ejecutivo-SG, “Decreto por el..., *op. cit.*, p. 2.

1] Al quedar derogadas las fracciones x a XIII del artículo 27, en virtud de la reforma constitucional, se da fin a la obligación del Estado de dotar de ejidos a los núcleos de población, lo que significa que se tiene por concluido el reparto agrario. Es decir, para dar seguridad jurídica a la pequeña propiedad agrícola o ganadera se terminó legalmente con el reparto agrario, tal como se estableció en el Congreso Constituyente de Querétaro de 1917 y sus sucesivas reformas,<sup>14</sup> pues el gobierno ya no tendrá obligación constitucional de dotar de tierras a los campesinos que la necesiten, a pesar de que aún existían más de diez millones de hectáreas susceptibles de repartirse,<sup>15</sup> y de que en la Secretaría de la Reforma Agraria, el Cuerpo Consultivo Agrario, las Comisiones Agrarias Mixtas y demás autoridades competentes se encontraban en trámite más de 7 500 solicitudes de ampliación o dotación de tierras, bosques y aguas; restitución, reconocimiento y titulación de bienes comunales.<sup>16</sup>

En resumen, la supresión de la facultad del gobierno de la República de dotar de tierras a los núcleos de población ha sido una de las decisiones políticas más trascendentales en la historia de la Reforma Agraria. Se trata ahora de poner fin a la ideología agrarista para dar paso a la ideología en boga: el "liberalismo social".

2] En consecuencia, se crean los Tribunales Agrarios como tribunales federales autónomos, la Procuraduría Agraria,<sup>17</sup> el Juicio de Amparo y el Registro Agrario Nacional. Con ello se desapareció de la

<sup>14</sup> En relación con las modificaciones y adiciones de que ha sido objeto el artículo 27 a partir de la primera de éstas, introducida formalmente en 1934, véase *Diario Oficial de la Federación*, 10 de enero de 1934; José Ramón Median Cervantes, *Derecho Agrario*, Harla, México, 260 pp.; José Luis Zaragoza, *El desarrollo agrario de México y su marco jurídico*, México, CDIA, cap. 2, pp. 25-84. No obstante, desde 1934 hasta 1974 las reformas y adiciones de que fue objeto el artículo 27 respetaron en esencia la intención original del artículo, aun la fracción XV, tan cuestionada en los debates, dentro de los procedimientos de reformas a la Constitución.

<sup>15</sup> Emilio de la Fuente, "Las políticas económicas agraria y agrícola en la década de los ochenta", en Juan Pablo Arroyo (coord.), *El sector agropecuario en el futuro de la economía mexicana*, Facultad de Economía, UNAM, México, 1991, p. 29.

<sup>16</sup> *La Jornada*, 25 de noviembre de 1991.

<sup>17</sup> La parte final de la fracción XIX del artículo 27 reformado crea la Procuraduría Agraria. Al respecto véase el título séptimo de la Ley Agraria que comprende de los artículos 134 a 147 que establece los lineamientos y facultades de la Procuraduría Agraria. Véase también SRA, "Ley Agraria...", *op. cit.*, pp. 27-28).

Constitución todo lo relativo a las *afectaciones y expropiaciones* agrarias y a los derechos históricos del ejido y el ejidatario.

En otras palabras, no existe más la columna vertebral sobre la cual descansó el derecho agrario del México posrevolucionario.<sup>18</sup>

3) Se legalizó el latifundio, con una nueva estructura y tendencias económicas, sociales y políticas.<sup>19</sup> Al reformarse la fracción IV del artículo 27 constitucional el nuevo texto permite que las sociedades mercantiles por acciones sean propietarias de superficies de tierras agrícolas o forestales que van de las 2 500 hectáreas de riego o humedad o sus equivalentes en otras clases de tierras, hasta las 20 000 hectáreas de bosque, monte o agostadero en terrenos áridos para el cumplimiento de su objetivo "social".<sup>20</sup>

4) Se transformó en mercancía a las tierras ejidales y comunales, porque ahora se pueden rentar y vender abiertamente, prestarlas, darlas en aparcería, a contrato, etcétera.

5) Las sociedades mercantiles o civiles podrán apropiarse de tierras ejidales y de bienes comunales.

6) Por último, de hecho desaparece el régimen de propiedad colectiva de la tierra.

Cabe destacar que la administración que deberá finalizar en 1994, afirmó a mediados de 1990, es decir, a seis meses de la reunión en Tuxtla Gutiérrez, que estaba "elevando el ejido a rango constitucional", pues en esas fechas en forma —un tanto— contradictoria la Confederación Nacional Campesina generó un debate sobre la privatización del ejido, pues en la estrategia de modernización del campo el ejido es seriamente cuestionado por diversos sectores sociales.

<sup>18</sup> Durante los años veinte y los primeros de la década de los treinta, el mayor interés del Estado era la modernización de la actividad agrícola, no la distribución de la tierra. Ésa fue la prioridad del gobierno del presidente Elías Calles (1924-1928).

<sup>19</sup> Para efectos del párrafo tercero y la fracción XV del artículo 27, se consideran latifundios las superficies de tierras agrícolas, ganaderas o forestales que, siendo propiedad de un solo individuo, excedan los límites de la pequeña propiedad. Véase SRA, "Ley Agraria...", título quinto, artículos 115 a 125, pp. 24-26.

<sup>20</sup> Los requisitos que deberán cumplir las sociedades mercantiles o civiles se señalan en el inciso II del artículo 126 de la Ley Agraria: "Su objeto social deberá limitarse a la producción, transformación o comercialización de productos agrícolas, ganaderos o forestales y a los demás actos accesorios necesarios para el cumplimiento de dicho objeto". SRA, "Ley Agraria...", p. 26.

El debate se centró fundamentalmente en dos posiciones: *la privatización o la permanencia* del ejido.

Al respecto, hubo muchas expresiones. En cuanto a la primera posición, en marzo de 1990 el Consejo Nacional Agropecuario (CNA) y el Instituto de Proposiciones Estratégicas, A. C. (IPE), elaboraron uno de los documentos más acabados sobre la reactivación productiva del campo mexicano, el cual también suscribieron la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex), la Confederación Nacional de Cámaras de Comercio (Concanaco), la Asociación Mexicana de Casas de Bolsa, A. C., y el Consejo Mexicano de Hombres de Negocios, A. C.<sup>21</sup>

La tesis del sector privado es que la persistencia de la estructura de la propiedad ejidal es inadecuada a las condiciones actuales del país, pues propicia “inseguridad en el campo y ha ahuyentado la inversión productiva”.<sup>22</sup> Por ello, además de efectuar una revisión “profunda” de la legislación en materia agraria con el objeto de eliminar del texto de la Ley los preceptos que han fundamentado jurídicamente el reparto agrario, la cúpula empresarial demandaba:

1) Transferir la personalidad de las decisiones jurídicas del Poder Ejecutivo (“donde, por excepción, se encuentra erróneamente situada”) al Poder Judicial.<sup>23</sup>

2) Crear los Tribunales Federales Agrarios.

3) Dar flexibilidad al sistema ejidal, con una clara y sostenida tendencia a la *privatización* —tan deseada por los empresarios agrícolas y ganaderos—, mediante el otorgamiento de títulos de propiedad parcelaria.

4) Estudiar y establecer una reglamentación para el *arrendamiento de parcelas*, para facilitar modelos de asociación.

5) Estudiar y promover los cambios jurídicos y los incentivos fiscales que permitan la asociación entre los ejidatarios y/o de éstos con personas físicas y morales de otros sectores de la economía.

6) Estudiar y generar las reformas legales o administrativas que permitan hacer expeditos —o incluso eliminar— los trámites para

<sup>21</sup> Consejo Nacional Agropecuario *et al.*, *Propuestas del sector empresarial para la reactivación productiva del campo mexicano*, IPE, A.C., México, 1990, 38 pp.

<sup>22</sup> Véase *La Jornada*, México, 6 de mayo de 1990, p. 16.

<sup>23</sup> Consejo Nacional Agropecuario *et al.*, *op. cit.*, p. 14.

invertir en pequeñas propiedades sin riesgo de afectación agraria, etcétera.<sup>24</sup>

En síntesis, demandas que el sector empresarial saca adelante y que hoy forman parte del marco de la nueva Ley Agraria.<sup>25</sup> Más específicamente, para los empresarios propiedad ejidal e incompetencia productiva son sinónimos, lo mismo que propiedad privada y eficiencia. En eso fundamentan su propuesta.

Por otro lado, con respecto a la segunda posición del debate, el sector académico, los investigadores y las organizaciones campesinas e indígenas plantearon lo siguiente:

1] Se reconoce que las causas estructurales de la crisis de la economía en general, y en particular del sector agropecuario, de ninguna manera habían provenido del ejido y en general de la pequeña propiedad; antes bien es el sector que ha sufrido de manera más directa y profunda los efectos del modelo económico neoliberal.

2] Se dio amplio reconocimiento a la aportación del ejido y el minifundio a la alimentación del pueblo mexicano; incluso en el "Diagnóstico" del Pronamorca se parte de esta premisa, ya que es este tipo de tenencia de la tierra el que sostiene, en las peores condiciones socioeconómicas del país, la producción y aportación de granos básicos y el que da sustento a los tres millones de campesinos y sus familias.

No obstante, a pesar del sostenimiento de la producción en este sector; la tendencia a la baja (como se expuso en la mesa 1; "Estructura y tendencias económicas del sector primario" del Seminario) también ha sido provocada —en lo fundamental— por variables macroeconómicas como el deterioro de los precios de intercambio, la modificación

<sup>24</sup> *Ibid.*, pp. 14-15.

<sup>25</sup> La Ley Agraria está estructurada en 10 títulos con 198 artículos transitorios. El título primero se refiere a las disposiciones preliminares de la Ley. El segundo contiene las normas relativas de desarrollo y fomento agropecuario. El tercero se refiere a los ejidos y comunidades. El cuarto incluye la normatividad de las sociedades rurales. El quinto preceptúa las normas aplicables a la pequeña propiedad. El sexto contiene los preceptos que regulan a las sociedades propietarias de tierras rústicas. El séptimo se refiere a la Procuraduría Agraria. El octavo al Registro Agrario Nacional. El noveno trata lo concerniente a los terrenos baldíos y nacionales, y el décimo regula la justicia agraria. Véase la interesante compilación realizada por Emilio López Gómez, *Análisis crítico de la nueva reforma agraria*, Universidad Autónoma de Chapingo, México, 1992, 226 pp.

de las políticas de gasto público, de crédito y seguro, infraestructura, comercio interior, financiamiento de los programas de investigación y desarrollo, así como los servicios de la asistencia técnica.<sup>26</sup> Además de la falta de democracia real en los núcleos de población ejidal.

Es decir, y de manera subrayada, que el problema del ejido y la producción no es la estructura de propiedad ejidal. Por esto, las alternativas planteadas en el debate fueron coincidentes en señalar que no es suficiente modificar los diversos tipos de propiedad en el campo mexicano, sino, y sobre todo, los grandes agregados macroeconómicos señalados.

3] Se reconoció que es necesario emprender medidas que generen el repunte de la productividad agrícola.

Para este punto se planteó:

1] Que la eficiencia productiva no está ligada exclusivamente con la agricultura empresarial, el uso de insumos modernos y la política paternalista y de subsidios del Estado.

2] Que la política económica no debe ser generada por igual para un país con grandes contrastes y diferencias naturales, tecnológicas, culturales, económicas y en general de desarrollo, ya que esto ha agudizado la diferenciación ejidal y productiva y repercutido en la formación de ejidos de primera, de segunda y no de tercera porque desaparecieron. De ahí que es importante generar una tipología ejidal que debe tomarse en cuenta en las políticas estatales.

En síntesis, se propuso que los factores que deben modificarse para que el ejido recupere su papel histórico y se convierta en el principal actor del sector rural son:

1] Los ejidatarios y campesinos en general deben ser los promotores y hacedores de sus propias decisiones, es decir, que el Estado modifique la Ley de Reforma Agraria para que el ejidatario deje de estar

<sup>26</sup> Con el retiro del Estado, uno de los primeros programas de la SARH que desapareció fue el "Servicio de Extensión Agrícola", en el que numerosos agrónomos desempeñaban la práctica profesional, esto es, la asistencia técnica. Entre los instrumentos de apoyo y estímulo al campo en el Pronamorca se planteó que la asistencia técnica debían pagarla los propios productores. Para ello, se promovió la constitución de "despachos extensionistas", como los que en menor escala ya se utilizaban en los sistemas de financiamiento de los FIRA y el Banrural. Es decir, las opciones de asistencia técnica al medio rural cambiaron: el servicio pagado por la SARH se transfirió en forma gradual a los productores. Véase SARH, *Programa Nacional de...*, op. cit., pp. 43-44.

subordinado a las disposiciones estatales y el ejido deje de ser motivo de acarreo para conservar la política unilateral del gobierno.

2] Las modificaciones de la producción deben orientarse a generar condiciones de infraestructura, de comercialización, financiamiento, tecnología adecuada al parcelamiento y reorganización de los predios.

3] La producción del ejido debe orientarse en principio y en lo fundamental a satisfacer las necesidades de los propios campesinos y sólo cuando se generen excedentes se debe orientar a satisfacer las necesidades del medio urbano del exterior.

4] Las exigencias del logro de la soberanía alimentaria no deben dirigirse sólo al ejido y la pequeña propiedad, sino también a los grandes productores, quienes se han dedicado únicamente a generar ganancias en su propio beneficio con el auspicio del Estado.

5] Las modificaciones en la tenencia sin una legislación clara y precisa y con participación de las comunidades y la explotación de los recursos naturales profundizará el deterioro de los mismos, con graves consecuencias económicas, productivas, culturales y sociales.

6] Las inversiones extranjeras en proyectos productivos especiales tales como el henequén y otros cultivos deben legislarse en favor y con la participación de los productores. Es decir, no se debe continuar empeñando el país al extranjero y convertir al campesino en peón de nuevos dueños de la tierra y el capital.

7] Por último, se debe definir la orientación de las universidades, institutos y en general de las escuelas de agronomía hacia el ejido y minifundio en su práctica educativa, de investigación política y social.<sup>27</sup>

Sin embargo, creemos que en el fondo lo que se buscaba con la mistificada estrategia de modernización del sector agropecuario era, entre otras cosas, esconder un andamiaje formal para dar “certidumbre” y “garantía” plena de “seguridad, permanencia e incentivos” a la tenencia de la tierra —habría que decir— de la gran burguesía agraria.

<sup>27</sup> Para mayor información al respecto véase Foro Nacional. El Ejido en el Presente y Futuro de la Economía Mexicana, Universidad Autónoma de Chapingo, del 27 al 29 de agosto de 1990, 495 pp. Véase también, de varios autores, “Debate sobre el ejido”, *Cuadernos Agrarios*, nueva época, año 1, núm. 3, Homgus, México, septiembre-diciembre de 1991, pp. 7-50.



Este proceso, que se inició con la contrarreforma de Miguel Alemán en 1947, culmina el 26 de febrero de 1992 con las modificaciones neoliberales al artículo 27 constitucional y su actual Ley. Más específicamente, la política de modernización del agro y las “concertaciones” no hace sino reforzar la tendencia de privatización de la economía en general y del campo en particular, observada en los últimos años.

Esto es lo que contienen, en última instancia, las nuevas relaciones de producción y en consecuencia las conexiones internas fundamentales: contradicciones, correspondencias, etc., para el modelo de desarrollo neoliberal. Es decir, las condiciones y formas de control y apropiación de las nuevas fuerzas productivas y del producto social en el entorno de una economía abierta.

En resumen, se trata de generar las nuevas condiciones legales y materiales para estimular e impulsar la inversión y la asociación —con base en los preceptos del derecho mercantil y civil— entre ejidatarios e inversionistas.<sup>28</sup>

Ahora pasemos a ver las líneas de acción de la política para la modernización educativa.

## II. LA UNIVERSIDAD ANTE LOS DESAFÍOS ACTUALES

En este apartado se abordan las acciones principales de la modernización de la educación superior por medio del Programa para la Modernización Educativa 1989-1994.

<sup>28</sup> El segundo párrafo de la fracción IV del artículo 27 hace un traslado a la Ley Agraria la *regulación de la estructura de capital y el número mínimo de socios de las sociedades por acciones*; asimismo, se señala que dicha Ley establecerá las condiciones para la participación de la inversión extranjera y los medios de registro y control necesarios. Para ello, se crearon las acciones denominadas “T” así como el Registro Agrario Nacional, en el cual deberán inscribirse tanto las sociedades mercantiles o civiles propietarias de terrenos rústicos como los individuos o personas morales propietarios (véase SRA, “Ley Agraria”, título sexto, artículos 127 y 131, p. 26).

a) *Acciones principales para la modernización de la educación superior*

Con base en las disposiciones señaladas en el artículo 16 de la Ley de Planeación, y en congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo, el 9 de octubre de 1989 en la ciudad de Monterrey, Nuevo León, se presentó el Programa para la Modernización Educativa 1989-1994,<sup>29</sup> de mediano plazo, que señala las principales acciones gubernamentales para el sector.

El contenido de este programa sectorial se basa en dos apartados; en el primero se presenta la política encaminada a modernizar el sistema educativo nacional, y en el segundo se consignan los capítulos correspondientes a las actividades sustantivas del sector.

La nomenclatura de cada capítulo, su contenido y su secuencia se derivan de la "organización interior del sector" y su "estructura programática" vigente que regula y ordena su actividad dentro de los lineamientos de la administración pública federal.

Asimismo, cada capítulo precisa las características del servicio en cuestión; establece el diagnóstico correspondiente, describiendo los "logros" y "obstáculos"; apunta las características para su modernización y establece la estrategia respectiva. A su vez, los subcapítulos contienen objetivos, acciones principales y las metas cuantitativas y cualitativas.

Así, por ejemplo, el capítulo de "Educación Superior y de Posgrado e Investigación Científica, Humanista y Tecnológica" contiene lo referente a las opciones tecnológicas y universitarias, y describe las acciones que en materia de desarrollo científico y tecnológico realizan las instituciones de educación superior.

Veamos brevemente las líneas de acción gubernamental hacia la educación agrícola superior.

Con fundamento en los trabajos del Sistema Nacional de Planeación Permanente de la Educación Superior (SINAPPES), en sus diversas instancias operativas tras recoger las "recomendaciones" del Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior (Proides) y

<sup>29</sup> Poder Ejecutivo Federal, *Programa para la Modernización Educativa, 1989-1994*, SEP, México, 1989, 202 pp.

las “declaraciones” de la ANUIES (Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior), el Estado planteó las principales líneas de acción para la educación agrícola universitaria: 1] la descentralización; 2] la vinculación escuela-necesidades sociales; 3] el fortalecimiento del Sistema Nacional de Planeación Permanente de la Educación Superior y la mayor coordinación y concertación de las instituciones de educación superior con el Estado (creemos que el instrumento clave fue las “evaluaciones” nacionales más que la planeación); 4] actualización de las organizaciones internas de las instituciones de educación superior y conciliar cantidad y calidad; 5] fortalecimiento del posgrado y racionalidad de la investigación, y 6] reforzar la educación, técnica y producción.<sup>30</sup>

b) *Por la defensa de la universidad pública  
y el reforzamiento de su vínculo con la sociedad rural*<sup>31</sup>

El Foro Nacional de Docencia, Investigación y Servicio en el Modelo Rural se inició a instancias del Instituto de Investigaciones Económicas en mayo de 1989 en la Facultad de Economía (FE) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) con el propósito de analizar y discutir la problemática relativa a la docencia e investigación económica que afecta al sector agropecuario.

El objetivo general del Foro es el de redefinir, desde la perspectiva universitaria, la propuesta de modernización del campo y las políticas agraria y agrícola generadas por el proyecto neoliberal.

Desde mayo de 1989 se insiste en la necesidad de defender a la universidad pública y de reforzar su vínculo con la sociedad rural; en Chapingo, en noviembre del mismo año, se incluye el Servicio dentro del análisis del Foro Nacional; en Guadalajara se discuten ya las políticas económicas; en Chiapas, se recogen inquietudes académico-sociales,

<sup>30</sup> Liberio Victorino Ramírez, “Globalización, democracia y nacionalismo: principales desafíos de la universidad pública hoy”, documento base del *VII Foro Nacional sobre Docencia, Investigación y Servicio en el medio rural*, pp. 3 y 4.

<sup>31</sup> Este apartado se elaboró en coordinación con el profesor Jaime Peña, de la ENEP Acatlán, para elaborar el documento base del *VII Foro Nacional de Docencia, Investigación y Servicio en el medio rural*, que a nombre del Comité Organizador leyó el autor en la inauguración del evento.

que de algún modo expresaban la lucha social que se escenificaba en la entidad; en el quinto Foro en la UAM-Xochimilco se discute la apertura comercial y los aspectos ecológicos; en el sexto, en Saltillo, al norte del país, se discuten las cuestiones derivadas de las políticas en el medio rural y su efecto en el proceso de enseñanza-aprendizaje; experiencias y propuestas concretas de docencia, investigación y servicio en el medio rural ante el proceso globalizador y el TLC, artículo 27 constitucional, ecología, nuevas tecnologías, y el papel de las universidades ante el cambio. En el séptimo, en Cuernavaca, Morelos, al sur del país, se discutieron procesos curriculares y universidad; globalización y modernización tecnológica; pobreza, movimiento social y desarrollo sustentable, y cultura, política y autonomía. En los siete foros, en más de 500 trabajos, coinciden los ponentes en la defensa de la universidad pública y en la necesidad de reforzar su relación con la sociedad rural.

Los foros han sido catalizadores de la historia nacional en curso, en coyunturas distintas de gran complejidad; se caracterizan por propiciar un espacio abierto al tiempo, al debate de carácter plural y democrático sobre reflexiones comunes con el fin de problematizar el quehacer y el entorno en el que se desenvuelven los agentes participantes en el proceso educativo y productivo.

El Foro, en tanto expresión de la universidad pública, acepta los desafíos actuales; la necesidad de la actualización curricular, de formar profesionales para los futuros mercados de trabajo y, a la vez, dotarlos de instrumental metodológico y hacerlos conscientes de las posibles alternativas al paradigma dominante de envenenar los recursos para producir alimentos, conforme a la atinada frase de Víctor Manuel Toledo. Las ciencias agropecuarias hoy no se reducen al conocimiento de la relación hombre-naturaleza; exigen el concurso de profesionales capaces de entender también la complejidad de las relaciones entre los hombres, bajo una mística profesional perfectamente estructurada, misma que se ha perdido como eje formativo.

Fuera de lo anterior, estamos seguros de que hay que defender a la universidad pública desde el terreno ideológico, en tanto son las únicas capaces de establecer un compromiso ético con la sociedad rural que sufre los efectos del abandono estatal, las crisis ecológicas y de supervivencia en su más aguda expresión.

En los desafíos actuales encontramos incluso el propio papel del Estado, en tanto centra la política agropecuaria en la desregulación o el retiro, la apertura comercial y el cambio constitucional. Como expresión aguda de la purga rural ha surgido el movimiento en Chiapas, el cual nos invita a reflexionar en las autonomías regionales, el rescate de la cultura, la defensa de los recursos naturales, la lucha por el respeto a los derechos humanos y la persistente demanda por la democracia.

En ese entorno se mueve hoy la universidad pública, presionada en sus presupuestos y obligada a enfrentar los desafíos y a construir opciones alternativas junto a la sociedad rural. No se pretende el regreso al pasado, sino se aspira a construir un futuro con rostro humano, en la bella expresión del filósofo Armando Bartra; o al menos, un futuro a secas —a nuestra manera de entender las cosas—, en esa nueva función de la agricultura de ser garante de la supervivencia de la humanidad.

La aspiración puede iniciarse, por ejemplo, con el reconocimiento de que la tierra, el agua, el aire, hoy están contaminados a resultas del feroz avance de la industria sobre la agricultura y de la ciudad sobre el campo y los campesinos. Considerar el hecho como “destino manifiesto” que inmoviliza, se encuentra lejos de la aspiración de que hablabamos; evaluar alternativas conforme a la identificación del origen del fenómeno es función de la universidad pública, mientras que luchar porque se atenúen los procesos destructivos, es función de la sociedad civil. Confiemos en las dos instancias.

### III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

#### a) Conclusiones

Sin ser exhaustivos, nos proponemos en este apartado formular algunas conclusiones de carácter general, como las siguientes:

1] En términos del nuevo texto del artículo 27, se elevan a rango constitucional los diversos tipos de propiedad en el campo.

2] Se reconoce personalidad jurídica a los núcleos de población ejidales y comunales y se protege su propiedad sobre la tierra.

3] Se establece la “prohibición” de que ningún ejidatario, en un mismo núcleo de población, podrá ser titular de más tierras que la

equivalente a 5% del total de las tierras ejidales, además de que en todo caso la titularidad de los predios ejidales deberá ajustarse a los límites de la pequeña propiedad.

4] Los ejidatarios pueden tramitar sus derechos parcelarios siempre y cuando se respeten los lineamientos que fije la ley y se cumplan ciertos requisitos a fin de que la Asamblea Ejidal otorgue el dominio pleno sobre la parcela.

5] Al reformarse la fracción VII se eleva a rango constitucional la propiedad de los ejidatarios sobre sus tierras, con lo que se supera la ambigüedad presente en el texto hasta el 6 de enero de 1992 y en algunas leyes secundarias.

6] La actual Ley Agraria conserva algunos resabios del paternalismo que prevalecía en el precepto anterior al atribuirle a la Procuraduría Agraria facultades de dictamen o supervisión, como es el caso, por ejemplo, previsto en la fracción XII de su artículo 23, que se refiere a que la decisión de terminar con el régimen ejidal la tomará la Asamblea de Ejidatarios, previo dictamen de la Procuraduría Agraria.

7] Desde nuestro particular punto de vista, es correcta la creación de la Procuraduría Agraria; lo que no es correcto es que se establezca su intervención en algunos de los problemas del campo, pues ella debe ser potestativa y no obligatoria; ya que como está planteada, la legislación en materia reglamentaria se presta a componendas, a la corrupción y a los compadrazgos, esto es, a ejercer control político sobre los ejidatarios y comuneros, supliendo su voluntad.

8] La creación de los Tribunales Agrarios vulnera la división de poderes estipulados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues crea tribunales agrarios federales autónomos y con plena jurisdicción, es decir, separados del Poder Judicial.

9] A mi parecer, estos aspectos relacionados con el nuevo marco jurídico creado por las reformas al artículo 27 constitucional y la Ley Agraria abre perspectivas y establece "retos" a los empresarios agrícolas, ganaderos y forestales para producir una variedad de productos sujetos a las fuerzas del mercado.

10] El nuevo texto del artículo 27 constitucional agrega la palma, el agua y el nopal a los cultivos que tradicionalmente otorgan el derecho a mayores extensiones legales de tierra.

11] La nueva Ley Agraria establece que los extranjeros no podrán tener una participación que exceda del 49% de las acciones o partes sociales de las acciones "T".

12] En el nuevo texto de la ley no existe disposición alguna respecto a la inversión extranjera en el total del capital social de las personas morales, por lo que, en consecuencia, para estos efectos debe estarse a lo dispuesto por la ley en la materia y su reglamento.

13] En cuanto a la participación extranjera en el total del capital social de las empresas que sean propietarias de terrenos rústicos, debe por tanto estarse a lo dispuesto por la ley, para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera, así como a sus reglamentos.

#### b) *Recomendaciones*

Lo primero que habría que hacer notar, y que por demás es importante dejar bien claro al lector, es que estas recomendaciones son sólo eso, recomendaciones.

En consecuencia, es de vital importancia tomar las recomendaciones que el Bufete Jurídico "Tierra y Libertad" hace a los ejidatarios y comuneros en un estudio sobre los efectos jurídicos de la nueva Ley Agraria en los campesinos. Son las siguientes:

1] "Los ejidatarios y comuneros no deben firmar ni poner su huella digital en ningún documento en blanco" de compraventa.

2] "No otorgar carta poder para que otra persona asista en su representación a la Asamblea."

3] "No otorgar facultad de apoderado general al comisariado ejidal."

4] "Hacer funcionar la máxima autoridad que es la Asamblea General de Ejidatarios, para hacer cumplir estrictamente todas las atribuciones que benefician al ejido o comunidad."

5] "Como principio, las tierras ejidales y comunales no deben venderse porque es el único patrimonio del campesino o comunero y el de su familia, además de que es la herencia que les han dejado sus antepasados y ellos lucharon por esa tierra y, en algunos casos, dieron la vida por allá."

6] "En caso de que algún ejidatario o comunero decida vender su tierra, el precio que se fije por la misma deberá fijarse por medio de un

avalúo que realice una institución bancaria, y no debe quedar a la voluntad del comprador.”

7] “Los convenios o contratos de arrendamiento de tierras, así como la venta, deberán formalizarse ante un notario público”.

8] “Asociarse entre sí o con otros ejidos y comunidades para formar uniones de ejidos, sociedades de producción rural o sociedades mercantiles.”

9] “Realizar acciones conjuntas con las juntas de pobladores para cuestiones de empleo, servicios y otros problemas que existan en los ejidos, para fortalecer su organización.”

Por otro lado:

1] Sería recomendable que se revirtieran las facultades de tipo jurisdiccional en materia agraria, devolviéndole su dignidad al Poder Judicial al permitírsele resolver cierto tipo de controversias que el Ejecutivo Federal considera “delicadas”, ya que así se lograría poner contrapesos al Poder Ejecutivo ante otro poder —el Legislativo— consagrado en la Carta Magna.

2] La problemática tecnológica agrícola de la producción, los efectos del TLC y las nuevas tecnologías demandan un mayor esfuerzo de las instituciones de investigación y enseñanza agrícola superior en el desarrollo de paquetes tecnológicos y su difusión, como parte integral de sus funciones sustantivas y un mayor acercamiento con la sociedad rural, particularmente ahora que el Estado se está retirando de la investigación y los servicios en amplias zonas agropecuarias.

3] La naturaleza plural y universal de la universidad hace recomendable procurar su participación en investigaciones que también tengan como objeto de trabajo al sector de productores excedentarios que poseen un nivel tecnológico, ya que son los que están en posibilidades de resolver el problema del abasto interno.

4] La dispersión de la investigación tecnológica entre las diversas instituciones de investigación y enseñanza agrícola superior se explica, en parte, por los entornos agroecológicos y socioeconómicos particulares de cada institución; la dispersión se debe, entre otras cosas, a la estructura autoritaria, burocrática y vertical a que se somete la aprobación del financiamiento para proyectos de investigación. Al respecto, sería conveniente recomendar una integración —dentro de una democracia y una nueva cultura política universitaria—, que norme el



desarrollo de proyectos prioritarios conforme a la formación profesional del investigador y a la problemática de aquéllos en relación con un programa indicativo y de colaboración interinstitucional.

5] La globalización y la modernización de la economía demandan la participación de las instituciones de investigación y enseñanza agrícola superior en la definición y clasificación del entorno tecnológico de las diferentes regiones agroecológicas, de los agroquímicos y de otra serie de instrumentos de trabajo que se usan según la zona, para con ello plantear las prioridades de investigación; esto en paquetes tecnológicos.

6] Realizar investigaciones desde la perspectiva del análisis regional de los recursos de los sistemas de cultivo, considerando a éstos como objeto de estudio.

7] Para vigorizar los sistemas de cultivo es conveniente que las instituciones desarrollen proyectos de servicio a los productores en su proceso de adopción y adaptación de nuevas tecnologías.

8] Una de las alternativas de servicio al medio rural, que se está realizando exitosamente en algunas universidades, es el desarrollo de proyectos a partir de solicitudes concretas de las comunidades campesinas e indígenas.

## COMENTARIO A LA PONENCIA "DESARROLLO RURAL Y MOVIMIENTO CAMPESINO"

**Eulalia Peña Torres\***

Quiero empezar desde un ámbito internacional, para poder entender el porqué de la situación nacional.

En el nuevo orden mundial, el grupo pequeño pero poderoso de países que constituyen el Consejo de Seguridad de la ONU, encabezados por Estados Unidos, deciden lo que es moralmente aceptable, políticamente correcto y económicamente conveniente, orientando sus acciones a mantener sus beneficios, aun a costa de agravar los problemas mundiales.

En el contorno de la globalización económica, el mercado se presenta como el gran y único mecanismo de regulación y como la verdadera vía para resolver todos los problemas económicos y sociales. Un mercado cada vez más controlado por un puñado de grandes corporaciones transnacionales y del que la mayoría de la población mundial está excluida.

Así, todas las acciones de los organismos internacionales se orientan en ese sentido, buscando forzar la apertura de las economías de los países pobres al mercado mundial, al tiempo que el proteccionismo avanza en los países más ricos.

La ONU señala que Europa y Estados Unidos destinan alrededor de 50 000 millones de dólares anuales a subsidiar sus agriculturas, con lo que logran la autosuficiencia alimentaria y el control del mercado mundial de alimentos, lo que restringe totalmente la posibilidad de competitividad de los productores de los países subdesarrollados por muy productivos que éstos se consideren (como es el caso de México). Máxime cuando el desarrollo de nuevas tecnologías anula muchas de las ventajas competitivas de los productores agrícolas del

\* Técnico académico y miembro del Área de Desarrollo Regional y Urbano del Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.

Tercer Mundo. Al mismo tiempo, los organismos financieros internacionales obligan a los gobiernos de los países subdesarrollados a reducir los apoyos a la producción de básicos y a destinar los recursos y el trabajo de los campesinos a los bienes comerciales para el mercado internacional.

En la actualidad el discurso predominante en los organismos y foros internacionales (como quien vende una mercancía) plantea: "que la mejor vía para salir del subdesarrollo y enfrentar el problema de la pobreza es integrándose al comercio mundial, que la mejor forma de resolver los problemas de la pobreza y la pobreza extrema es produciendo competitivamente; y que sólo puede lograrse un desarrollo sustentable a través del mercado".

Entonces de acuerdo con esto, la solución a la pobreza es muy simple y sencilla: hay que producir para el mercado mundial, de manera competitiva y protegiendo los recursos naturales.

Pero la realidad es totalmente diferente, pues los países que ya se integraron al mercado mundial, como es el caso de México, están sufriendo la intensificación y amplificación de la "pobreza" y de la "pobreza extrema", sin olvidar el terrible deterioro y exterminio de sus recursos naturales y su creciente dependencia alimentaria.

En México esta realidad se aprecia claramente con la reforma del 6 de enero de 1992 al artículo 27 constitucional, donde queda suprimida la obligación del Ejecutivo Federal de dotar de tierras a los núcleos de población necesitada. Ésta ha sido una de las decisiones políticas más trascendentales en la historia de la Reforma Agraria. Es decir, no existe más la columna vertebral sobre la cual descansó el derecho agrario del México posrevolucionario y el pacto social entre el Estado y el campesinado mexicano.

A grandes rasgos y como señala Emilio de la Fuente, la reforma se centra básicamente en la legalización del latifundio; con una nueva estructura y tendencias económicas, sociales y políticas, transforma a las tierras ejidales y comunales en mercancía, pues ahora se pueden rentar y vender abiertamente. Por consiguiente desaparece el régimen de propiedad colectiva de la tierra.

Con estos cambios se pretende inducir un nuevo modelo de desarrollo agropecuario, basado en la configuración radical de la estructura agraria en favor de un sistema de medianas y grandes unidades de

producción, no por medio de la tecnificación, sino de la concentración de la tierra en el ámbito de la mayor liberación posible del comercio de México con el exterior.

Con ello se demuestra que tras la mistificada estrategia de modernización del sector agropecuario se encuentra la necesidad de dar certidumbre y garantía plena de seguridad, permanencia e incentivos a la tenencia de la tierra de la gran burguesía agraria y del capital internacional. Es decir, se trata ahora de generar las nuevas condiciones legales y materiales para estimular e impulsar la inversión y la asociación entre ejidatarios e inversionistas (nacionales y extranjeros).

Si lo anterior se aplica a un ámbito regional se tiene que en el sector agrícola las altas temperaturas, el atraso de los sistemas de riego y la falta de organización para la producción, sobre todo en el sector social, no favorecen el desarrollo de una agricultura competitiva. Además, entre los problemas que aquejan a la producción agropecuaria están las carteras vencidas y la falta de organización de los productores, lo cual no permite la competitividad necesaria para competir en el mercado mundial.

Ahora el hecho de que el Programa de Certificación de Derechos Ejidales (Procede) no esté directamente vinculado con la producción, y el apego de los campesinos a una serie de valores de convivencia con la tierra, que en determinado momento resultan incompatibles con proyectos productivos apoyados con recursos del Procampo, impiden desarrollar economías de escala que permitan hacer frente a las exigencias de las instituciones financieras tanto nacionales como internacionales.

Otra tendencia que se observa es que los ejidos con vocación ganadera, con tierras principalmente de agostadero y donde los ejidatarios han resuelto parcelarlas totalmente, al darse cuenta de la injusta disponibilidad de recursos, han dado marcha atrás, encontrándose en un callejón sin salida, pues sus ranchos se vuelven ineficientes por la aridez del suelo. Sus dueños se ven obligados a venderlos, con lo que se conforman nuevos latifundios, y se agrava el problema del desempleo al no poder absorber su mano de obra otras ramas de producción.

El autor señala con acierto que si la tendencia actual en la industria es restrictiva del empleo, y si no se crean alternativas de mejores ingresos en el campo, todo este reajuste de la Reforma Agraria no dará

los resultados requeridos para los campesinos, y en cambio sí alentará un mercado de tierras del que no se sabe a ciencia cierta cuáles serán sus consecuencias.

Otros aspectos de esta realidad se nos muestran con lujo de detalle en las ponencias de los maestros José Antonio Roldán Amaro y Adolfo Chávez Villasana, en su trabajo "Regionalización de las zonas socialmente críticas, un estudio comparativo 1967-1990", donde gráfica y estadísticamente nos presentan la "geografía del hambre", es decir, lo que el gobierno llama "pobreza" y "pobreza extrema", donde existen por lo menos 90 regiones de la República Mexicana con graves problemas de desnutrición. Y un estudio de caso nos lo detalla el maestro Mario Camberos, en su trabajo titulado "Pobreza y desempleo en regiones agrícolas de Sonora; tendencias recientes y perspectivas", donde sostiene que los elevados niveles de pobreza observados en las regiones de ese estado fueron consecuencia de la crisis y los ajustes económicos.

Ante esta situación es indudable la complejidad del escenario actual y no se puede negar la gravedad de la crisis del modelo neoliberal y civilizatorio al que nos enfrentamos. Por ello, como plantean los maestros Luciano Concheiro, Arturo León y Carlos Cortez, es necesario e impostergable el repensar las políticas y estilos de desarrollo, las formas de relación con la naturaleza y la vida cotidiana, para encontrar los caminos que permitan mantener y aprovechar las redes y las formas de solidaridad social que la humanidad ha estructurado durante siglos, los espacios que ningún mercado regula, que ninguna transnacional controla y sobre las cuales pueden construirse alternativas sociales de diferente orden. Para ello también es necesario y más bien urgente actuar en escala local, regional y nacional.

**III. TRATADO DE LIBRE COMERCIO:  
INTERNACIONALIZACIÓN Y COMPETITIVIDAD  
DEL SECTOR AGROPECUARIO Y AGROINDUSTRIAL**



# LA CONFORMACIÓN DE LA NUEVA AGRICULTURA MUNDIAL. EL TLC Y LA RONDA URUGUAY DEL GATT

**Heriberto López Ortiz\***

## INTRODUCCIÓN

Cuando en 1993 México concluyó las negociaciones de dos importantes acuerdos comerciales internacionales, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) con Estados Unidos y Canadá, en octubre, y alcanzó en diciembre de ese mismo año, junto con otros 122 países, los acuerdos de la Ronda Uruguay del GATT (RU), inmediatamente varios países de Centro y Sudamérica, al tiempo que felicitaban a México por el acuerdo alcanzado, expresaron su deseo de que los beneficios comerciales que Estados Unidos le había otorgado se hicieran extensivos también a ellos.

El acentuado interés de la mayoría de los países latinoamericanos por adherirse al TLC se basa en el supuesto —sin plena justificación, a nuestro juicio— de que México obtuvo grandes beneficios comerciales, de que fue una ventajosa negociación mexicana y, con todo derecho, desean participar de tales beneficios, lo cual representaría sólo el paso inicial para beneficiarse de la liberalización comercial multilateral, más generalizada, ofrecida por la RU. Esta suposición ha sido inducida, en parte, por la propaganda de los tres países firmantes en favor del documento. Pero, como tratamos de mostrar aquí, el TLC y la RU son dos instrumentos legales que van más allá de lo comercial, se están complementando y, conjuntamente, pueden coadyuvar a conformar —o diseñar— una nueva estructura agrícola mundial en la que los países latinoamericanos, incluido México, difícilmente se beneficiarán como creen y desean.

En el presente trabajo analizamos algunos de los principales resultados de las negociaciones de México en materia agrícola en el TLC y

\* Economista egresado de la Facultad de Economía, UNAM. Actualmente labora en el Senado de la República.



en la Ronda Uruguay, así como sus implicaciones y el posible significado para otros países. Sugerimos lo siguiente: 1] En el TLC México no obtuvo para su agricultura los grandes beneficios comerciales que muchos imaginan o suponen; los verdaderos beneficiarios fueron Estados Unidos y, en menor medida, Canadá. 2] Los beneficiarios de las negociaciones agrícolas de la RU fueron Estados Unidos y los países de la Unión Europea (UE) porque van a desregular el apoyo a sus agriculturas de manera ordenada y a ritmos que ellos van a definir casi unilateralmente en función de sus propios intereses internos y no en cumplimiento de sus obligaciones internacionales; en contraste, los países restantes —incluido México— corren el riesgo de dismantelar sus políticas nacionales de fomento agrícola y de renunciar al logro de su soberanía alimentaria. 3] El mecanismo por el cual Estados Unidos se benefició tanto en el TLC como en la RU es el que denomino “reciprocidad trivial”; en el TLC aplicándolo a productos y en la RU a medidas y programas económicos.

En una negociación económica, en general, “reciprocidad trivial” es un mecanismo mediante el cual una de las partes negociadoras resulta afectada o no beneficiada equitativamente; es “trivial” debido a que tal reciprocidad no contiene ni representa los verdaderos o reales intereses de esa parte negociadora, pues con frecuencia se introducen subrepticamente en la negociación excepciones, detalles o suplantaciones que tienen el efecto final de distorsionar, obstruir, limitar o nulificar en la práctica los supuestos beneficios, aun cuando cumpla con las formalidades de una aparente equidad o reciprocidad, lo que hace que sus desventajas no sean evidentes en sí mismas, haciendo así de esta reciprocidad algo vacío, inocuo, ficticio.

La reciprocidad trivial puede presentarse en medidas comerciales o no. Es comercial cuando se da mediante medidas arancelarias para productos específicos, y resulta no comercial si se aplica a medidas o programas económicos en general.<sup>1</sup> En el campo agropecuario, Estados Unidos (también Canadá) aplicó las del primer tipo en el TLC y las del segundo en la RU. Como quiera que sea, su empleo tiene una inten-

<sup>1</sup> Una versión más restringida de este concepto se presenta en Heriberto López Ortiz, *Los logros de México en el capítulo agrícola del Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, de próxima publicación.

ción de encubrimiento, para tender un velo al verdadero significado de la negociación.

Tanto el TLC como la Ronda Uruguay tienen un mismo propósito general, un principio rector: conseguir la liberalización comercial en sus respectivos ámbitos; el TLC básicamente con reducciones arancelarias y reglamentaciones fitosanitarias adecuadas en los tres países, la RU principalmente a partir de la reducción de los “apoyos internos a la agricultura” y de los “subsidios a la exportación” en escala multilateral. No obstante, ambos acuerdos incluyen excepciones a la aplicación de sus propias reglas, es decir, prevén casos especiales en los cuales el principio rector pudiera no alcanzarse plenamente.

Resulta interesante notar que Estados Unidos retira o exceptúa de ambos acuerdos ciertos aspectos fundamentales para el principio rector de la liberalización, con lo cual en la práctica en cierta medida evade su cumplimiento; en tanto que México, al hacer uso también de las posibilidades de excepción contenidas en ambos acuerdos, retira o exceptúa aspectos que no son verdaderamente importantes para el país, o acepta excepciones ventajosas que de antemano en realidad no puede aprovechar, comprometiéndose de esta forma en una liberalización real, mayor, desventajosa e inequitativa. El caso del TLC lo vemos en la primera sección y el de la RU en la segunda.

## I. TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE

Tres de las ideas más difundidas en México sobre los beneficios obtenidos por México en el TLC son las siguientes: i] “En la negociación de productos agropecuarios se establecieron, con resultados favorables para México, compromisos bilaterales de liberalización [...] Estados Unidos eliminará de inmediato los aranceles que aplica a 61% del valor de las exportaciones mexicanas a ese país. México, por su parte, desgravará únicamente 36% del valor de las importaciones procedentes de Estados Unidos”, por otra parte, en un periodo de 15 años Estados Unidos desgravará 5% del valor de las exportaciones mexicanas, en tanto que México desgravará 18% de las importaciones durante el mismo periodo; ii] “En la categoría de quince años de desgravación [...] México colocó los productos de mayor sensibilidad económica y

social: maíz, frijol y leche en polvo”, y *iii*] “los productos mexicanos cuentan [...] con acceso seguro y en condiciones preferenciales a uno de los mercados más ricos del mundo [...]”.<sup>2</sup> Como veremos, estas afirmaciones resultan inexactas.

En este contexto, el concepto de “reciprocidad trivial” cobra importancia ya que se aplica adecuadamente a los supuestos beneficios agrícolas del TLC para México.

Aunque el propósito central del Tratado es liberalizar el comercio entre los tres países, también reconoce que cada uno de ellos tiene algunos productos con características especiales a los que es deseable dar un tratamiento diferenciado y cuya liberalización debiera ser más cautelosa que la de los restantes. Para tal efecto, el TLC establece cuotas y periodos largos de desgravación, salvaguardas especiales, trato especial y la exclusión en ciertos productos.

En esta liberalización regulada, Estados Unidos y Canadá lograron una excelente negociación, pues no abrieron indiscriminada ni definitivamente sus mercados, obteniendo así sus propósitos: conservar protegido lo que les interesa a ellos (cítricos, frutas y hortalizas para el primer país; lácteos, productos avícolas, huevo, frutas y hortalizas para el segundo), y abrir el mercado mexicano (de granos especialmente). Correlativamente, para México fue una mala negociación al no aprovechar la oportunidad de protegerse en productos verdaderamente estratégicos: maíz y frijol.

Para México el maíz es estratégico porque es su principal grano alimenticio y el principal cultivo nacional; cubre casi 38% de la superficie agrícola y lo cultiva aproximadamente 57% de los agricultores. Este peso no lo tiene ningún otro producto, por lo que se infiere que si se afecta negativamente a este grano sus repercusiones económicas y sociales son considerables. Nuestro argumento lo ejemplificamos con este producto.

### 1] Cuotas y periodos largos de desgravación

Al concluir las negociaciones del Tratado se dijo que se había alcanzado un buen acuerdo para el país porque incluía, entre otras cosas, pe-

<sup>2</sup> Tomado de Herminio Blanco Mendoza, *Las negociaciones comerciales de México con el mundo*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, pp. 193-196.

riendos largos de desgravación para productos importantes, en especial maíz, lo que daría a los productores mexicanos de esos productos tiempo suficiente para adaptarse a las nuevas condiciones y poder competir en el mercado norteamericano.

Sin embargo, en el caso del maíz (lo mismo que en el de otros productos), el periodo largo de desgravación conseguido, de 15 años, es una verdad a medias, una inexactitud.

Es cierto que el Tratado especifica que el arancel para las importaciones mexicanas de maíz se eliminará en 15 etapas anuales a partir del 1 de enero de 1994 y que su tasa base será "la mayor de dos tasas: 215% *advalorem* o 0.206 dólares de Estados Unidos por kilogramo", dicha tasa será de 206.4% a partir del 1 de enero de 1994 y se irá reduciendo paulatinamente hasta llegar a 0% en el año 2008. Sólo que también introduce un detalle hasta ahora no suficientemente aclarado.

El detalle es que México aplicará un arancel-cuota<sup>3</sup> a sus importaciones desde Estados Unidos y Canadá. Con el primer país,

a) permitirá que un *cupo mínimo* anual proveniente de Estados Unidos se importe *libre de arancel*, y b) sobre la importación que exceda de dicho cupo, México podrá aplicar un arancel de acuerdo a la tasa base y la categoría de desgravación especificadas para esta fracción. El cupo mínimo será de 2 500 000 toneladas métricas en 1994 y a partir de 1995 se incrementará cada año en 3% respecto al cupo del año anterior.<sup>4</sup>

Con el segundo país,

a) México permitirá que un *cupo mínimo* anual proveniente de Canadá se importe *libre de arancel*, y b) sobre la importación que exceda de dicho cupo, México podrá aplicar un arancel de acuerdo a la tasa base y la categoría de desgravación especificadas para esta fracción. El cupo mínimo será de 1 000 toneladas métricas en 1994 y a partir de 1995 se incrementará cada año en 3% respecto al cupo del año anterior.

<sup>3</sup> Arancel-cuota es "el mecanismo por el que se establece la aplicación de cierta tasa arancelaria a las importaciones de un producto particular hasta determinada cantidad (cantidad incluida dentro de la cuota), y una tasa diferente a las importaciones de ese producto que excedan tal cantidad", Secofi, *Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, t. I, México, 1993, p. 133.

<sup>4</sup> Secofi, *Fracciones arancelarias y plazos de desgravación. Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1994, pp. 78 y 80. (Curativas nuestras.)

En el caso del frijol sucede lo mismo. “México permitirá que un *cupo mínimo* anual proveniente de Estados Unidos y de Canadá se importe *libre de arancel*; el cupo mínimo será de 50 000 toneladas métricas para Estados Unidos y de 1 500 toneladas métricas para Canadá en 1994 y a partir de 1995 se incrementará cada año en 3% respecto al cupo del año anterior”.<sup>5</sup> La tasa arancelaria será de 133.4% el 1 de enero de 1994, aplicándose únicamente a los excedentes de la cuota y se irá reduciendo paulatinamente hasta llegar a 0% en el año 2008.

De esta manera, aunque el arancel fijado para el maíz es alto, vale únicamente para la cantidad que excede a la cuota y no para las importaciones totales. El periodo largo de desgravación obtenido en la negociación es también sólo aplicable a la cantidad excedente y no al total de las importaciones. Además, el monto de las importaciones que van a ingresar libres de aranceles a México es, por su volumen, alto y simultáneamente “mínimo”, según determina el documento.

Esas importaciones libres representan, por una parte, casi el total de las importaciones que el país venía haciendo en los últimos años; de esta manera, en la práctica las importaciones totales de maíz se desgravan de inmediato; por otra parte, peor aún, dado que el cupo libre de aranceles señalado es sólo el “mínimo”, en realidad las importaciones libres de arancel pueden ser de cualquier monto superior a los 2 millones y medio de toneladas por año señalados en el texto. Según notas periodísticas, parece haber posibilidades de importar cantidades mayores. Lo mismo puede decirse en el caso del frijol.

En nuestra opinión, no sólo se concedió el comercio exterior del maíz sino también su producción nacional. Con la negociación Estados Unidos se asegura que va a satisfacer los déficit mexicanos cuando la producción interna no sea suficiente para cubrir el consumo nacional, y además podría desplazar producción mexicana en medida importante. Dado que la apertura de México es prácticamente inmediata según se ve, el TLC no va a dar tiempo a los productores nacionales para adecuarse a las nuevas condiciones y por tanto no puede beneficiarlos.

<sup>5</sup> Secofi, *op. cit.*, pp. 60, 66 y 67. (Cursivas nuestras.)

En 1990 México produjo 14.63 millones de toneladas de maíz y en 1993 18.31 millones; en esos mismos años se importaron 4.10 y 0.11 millones de toneladas del grano, respectivamente, para cubrir el consumo nacional aparente.<sup>6</sup> Es decir, la producción se incrementó, las importaciones se redujeron significativamente y, como consecuencia de ello, casi se logró la autosuficiencia nacional en dicho grano. Contra los 0.11 millones de toneladas de maíz importados en 1993, en 1994 se podrán importar sin arancel 2.501 millones de toneladas, es decir, 22 veces más. Cuando estas importaciones se realicen, la producción mexicana, sea cual fuere su monto, estará disponible, por lo cual podría causarse problemas de realización para el maíz nacional en este primer año, y el desestímulo a su producción en los subsiguientes años.

En contraste, Estados Unidos hace un manejo diferente e inteligente de las cuotas. Por ejemplo, en el caso del jugo de naranja congelado, según el texto originalmente negociado, la importación de este producto desde México está sujeta a una cuota que “no debe exceder de 151 416 000 litros (igual a 40 millones de galones), equivalente a concentrado simple, en cualquier año”, hasta la desaparición de dicha cuota en el año 2008. Las importaciones dentro de esa cuota deben pagar un arancel de 4.625 centavos de dólar por litro, desde 1994 al año 2005; sólo al año siguiente empieza a descender el arancel. Las cantidades de producto importado que excedan la cuota pagarán casi el doble por concepto de arancel; por ejemplo, 9.019 centavos por litro en 1994 y 8.787 centavos en 1995.<sup>7</sup>

Nótese que Estados Unidos fijó una cuota máxima de importaciones desde México (no mínima como éste lo hace con aquél en el caso del maíz), que permanece constante a lo largo del periodo de transición (la de México crece), y no está exenta de aranceles (la mexicana sí), además de que tales aranceles no decrecen anualmente (los mexicanos sí). Esto se repite con otros jugos y cítricos.

Pero aún más, en las renegociaciones efectuadas en noviembre de 1993 para que el TLC fuera aprobado por la Cámara de Representantes

<sup>6</sup> Datos tomados de Carlos Salinas de Gortari, *Quinto Informe de Gobierno*, Anexo estadístico, INEGI, México, 1993, pp. 369, 372 y 373.

<sup>7</sup> Secofi, información directa acerca del Anexo 302.2.

de Estados Unidos, para el jugo de naranja concentrado congelado equivalente Estados Unidos agregó un mecanismo de salvaguarda basado en el precio, consistente en la posibilidad de reimplantar temporalmente el arancel de Nación Más Favorecida a las importaciones del producto desde México, si se presentan simultáneamente dos condiciones: 1] los precios diarios promedio en Estados Unidos caen por cinco días consecutivos por debajo de los precios registrados en promedio en los cinco años anteriores, durante el mes en que se registre la caída de precios, y 2] las exportaciones mexicanas del producto exceden de 70 millones de galones entre los años de 1994 y 2002, y si rebasan 90 millones de galones entre el año 2003 y el 2007.

De aplicarse este mayor arancel temporal, será retirado en cuanto el precio futuro vuelva a estar por arriba del promedio señalado. Si no se presentaran tales condiciones, México podrá continuar disfrutando de la desgravación originalmente pactada, es decir, obtendrá una cuota anual de 40 millones de galones gravada con un arancel equivalente a 50% del de Nación Más Favorecida (en realidad es confuso el monto de la cuota; no es claro si será de 40 o de 70 millones de galones) y, los aranceles señalados en el documento, para cualquier cantidad que exporte por encima de la cuota.

La reciprocidad trivial en este caso consiste en que un detalle poco señalado (el arancel alto y el plazo de 15 años para las importaciones mexicanas de maíz valen sólo para los excedentes importados sobre la cuota, y esta última es alta) distorsiona el beneficio esperado (tiempo suficiente para que los productores mexicanos de maíz se adapten a las nuevas condiciones económicas); igualmente consiste en que un detalle renegociado (posibilidad de introducir un arancel temporal a las exportaciones mexicanas de jugo de naranja congelado equivalente) limita los beneficios esperados (incrementar significativamente las exportaciones mexicanas de dicho producto).

Aunque en la renegociación México consiguió una mayor cuota inicial, lo logró al precio de limitar en el mediano plazo una mayor proporción del mercado estadounidense. Por tanto, no es tan claro que México haya obtenido resultados favorables, una mayor apertura relativa del mercado estadounidense, plazos ventajosos en productos estratégicos, ni que los productos mexicanos puedan ingresar al mercado vecino segura y preferentemente. Ventajosa renegociación para Estados Unidos.

## 2] *Salvaguardas especiales*

La salvaguarda especial es un mecanismo protector frente a importaciones excesivas, que admite la posibilidad para cada país de “adoptar o mantener un arancel-cuota sobre un producto” especificado en el Anexo 302.2; esta medida no es general para cualquier producto.<sup>8</sup> Según puede verse en el anexo 703.3 del TLC, que enlista estos productos, Canadá protege flores, hortalizas y frutas; Estados Unidos, frutas y hortalizas; en cambio, México protege porcinos y derivados, papas, manzanas así como café industrializado.

México podrá hacer uso de tales aranceles-cuota, es decir, de la salvaguarda especial, en cualquier momento, pero Canadá y Estados Unidos no. Estos dos últimos sólo podrán hacerlo en ciertas temporadas, en los periodos gravables, pero no en el resto del año. Van a proteger su producción únicamente en momentos específicos, localizados y muy cortos de cada año; sólo cuando la producción mexicana equivalente es verdaderamente competitiva con la suya.

Este es otro caso de “reciprocidad trivial”. En tanto que Estados Unidos y Canadá introducen en este esquema productos de su real interés, México no hace lo mismo. ¿Por qué México no incluyó en el esquema al maíz, frijol y trigo?, ¿no son estratégicos estos productos para México, o los embutidos son más importantes?

México no incluyó en éste ni en ninguno otro esquema de resguardo productos o sectores estratégicos, en verdad importantes, de la agricultura. Pero como de todos modos hay una lista mexicana junto a la estadounidense y la canadiense, y en ella se incluyeron más productos que en las de sus contrapartes (aunque sin importar su significado), quienes apoyan incondicionalmente al TLC “pueden” decir que la negociación es benéfica para el país. La inclusión de listas mexicanas junto a las de sus socios es una coartada, esconde la realidad de una negociación desventajosa y perjudicial para los intereses generales y genuinos del país.

La reciprocidad trivial en la utilización de este mecanismo de legítima protección consiste en suplantar en él verdaderos productos es-

<sup>8</sup> Secofi, *Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, t. 1, México, 1993, p. 131.



tratégicos por otros, y así aparentar que los tres socios se benefician equitativamente de las salvaguardas especiales.

### 3] *Tratamiento especial*

La fracción 4 del Anexo 703.2.A establece que si México o Estados Unidos aplican un arancel-cuota a importaciones excedentes o si incrementan un arancel al azúcar o jarabe a una tasa superior a la del GATT en su comercio bilateral, la contraparte renunciará a sus derechos en el GATT; al mismo tiempo dicha fracción señala excepciones a la regla.

La “renuncia” de uno de los países a sus derechos reconocidos por el GATT puede interpretarse en el sentido de que, si su socio decide incumplir sus compromisos GATT, el país renunciante no podrá ejercer medidas de represalia comercial tales como la implantación de aranceles compensatorios reconocidos por ese organismo. Por otra parte, las excepciones pueden tener dos interpretaciones distintas ya que el texto resulta ambiguo: *a)* para esos productos sí caben las represalias comerciales, o *b)* tales productos están prácticamente fuera de la legislación del texto. Suponemos que el sentido del texto es el segundo de los enumerados dado que los productos con tratamiento especial son básicamente jugo de naranja, frutas y hortalizas.

En particular, en el Apéndice 703.2.A.4 México y Estados Unidos incluyeron en el tratamiento especial al jugo de naranja congelado y no congelado concentrado.

Este es otro ejemplo de “reciprocidad trivial”. ¿Por qué México incluyó en este listado jugo de naranja y no granos alimenticios básicos?, ¿en realidad para México resulta más estratégico dar un trato especial al jugo de naranja que al maíz? ¿O será que se incluye este producto porque interesa a Estados Unidos?

Imaginemos que en dicho listado en lugar de jugo de naranja los dos países incluyeran únicamente maíz, frijol y trigo. Siendo Estados Unidos un gran productor de tales granos, no tendría sentido para él querer resguardar o proteger la producción de esos granos, en esas condiciones se podría pensar que si se incluyeron tales granos en la lista, en realidad respondería más a la visión o a los intereses de México y no a los de Estados Unidos.

En sentido contrario se puede pensar de igual forma. La inclusión del jugo de naranja corresponde más a los intereses de Estados Unidos y se incluyó en la lista de México para aparentar alguna igualdad y equidad. Una vez más, la suplantación de productos (jugo de naranja en vez de granos básicos en la lista de México) nulifica los beneficios pregonados (dar tratamiento especial a productos importantes).

#### 4] *Exclusiones*

En su negociación bilateral México y Canadá acordaron que: a) “Los derechos y obligaciones contenidas en el artículo XI:2(c)(i) del GATT [...] se aplicarán respecto al comercio de productos agropecuarios únicamente a los productos lácteos, avícolas y huevo establecidos en el apéndice 703.2.B.7”, y b) “respecto a los productos lácteos, avícolas y huevo calificados, *cualquiera de las partes podrá adoptar o mantener una prohibición o restricción o un arancel aduanero sobre la importación* de dichos productos de conformidad con sus derechos y obligaciones derivados del GATT.”<sup>9</sup>

En palabras sencillas esto quiere decir que Canadá dejó estos productos fuera de la negociación, los excluyó. Desde luego, en compensación, México obtuvo la misma “prerrogativa”, pero es claro que Canadá se protegió en los productos que le interesan.

Aquí se repite una vez más la “reciprocidad trivial” por suplantación. La lista de México (apéndice 703.2.B.7 del TLC) incluye sólo los productos que son importantes para Canadá: lácteos, avícolas y huevos. La existencia misma de la lista evidencia que fue posible hacer exclusiones pero México no excluyó granos básicos. Si no lo hizo fue porque no pudo o no quiso hacerlo.

Nuestra afirmación se demuestra dado que “en los años setenta Canadá desarrolló un complejo sistema de administración de la oferta para productos lácteos, huevos y productos avícolas administrado por un nuevo tipo de oficina de comercialización el cual tiene muchos más poderes que la mayoría de las otras oficinas de comercialización canadienses. Las oficinas para productos lácteos, avícolas y huevo son designadas para proporcionar ingresos adecuados y estables a los

<sup>9</sup> Secofi, *op. cit.*, p. 140. (Cursivas nuestras.)

productores mediante un sistema de precios administrados, cuotas de producción, y controles de importación”.<sup>10</sup>

Esta política interna explica por qué Canadá excluyó tales productos de la negociación: evitó la interferencia del compromiso externo en sus objetivos internos. Por parte de México, no hay ninguna política interna equivalente que justifique el que México haya incorporado los mismos productos.

Como puede verse, la negociación agrícola mexicana en el TLC no reporta al país beneficios reales suficientes para compensar las probables desventajas. Debido a la reciprocidad trivial existente no es cierto que México haya obtenido grandes beneficios comerciales agrícolas.

A partir de lo anterior, ¿cómo serían las eventuales negociaciones comerciales bilaterales —agrícolas y generales— de los países latinoamericanos con Estados Unidos?

## II. RONDA URUGUAY DEL GATT

En un ámbito más general del tema agrícola de la RU, incorporado en el Acuerdo sobre la Agricultura, se desprenden cuatro puntos fundamentales abordados en ese texto:

1] Define los elementos y métodos para calcular los montos de los “apoyos internos” y de los “subsidios a la exportación” agrícolas que cada país participante ejerce, así como sus niveles arancelarios.

2] Sugiere congelar y reducir los tres rubros (apoyos, subsidios y aranceles), hasta eventualmente eliminarlos, de acuerdo con calendarios autopropuestos por cada país.

3] Determina “excepciones” a los compromisos de reducción, especialmente en el tema de apoyos internos a la agricultura.

4] Establece mecanismos de salvaguarda.

Enseguida se detallan los puntos 1 a 3; por razones de espacio no se profundiza en el punto 4.

<sup>10</sup> Theodore H. Cohn, “Emerging Issues in Canada-U. S. Agricultural Trade Under the GATT and FTA”, *Canadian American Public Policy*, núm. 10, junio 1992, The Canadian-American Center at The University of Maine, p. 13. (Traducción del autor.)

### 1] *Ayuda interna y subvenciones a la exportación*

El Acuerdo sobre Agricultura establece que los compromisos en materia de “ayuda interna” y de “subvenciones a la exportación”, incluidos en la parte IV de la lista de cada miembro anexa a su protocolo de adhesión a la RU, constituyen *compromisos de limitación* de esos apoyos. En consecuencia prescribe que:

- “ningún miembro prestará *ayuda* a los productores nacionales por encima de los niveles de compromiso especificados”, y
- “ningún miembro otorgará *subvenciones a la exportación*, de las enumeradas, con respecto a los productos o grupos de productos agropecuarios especificados [...], por encima de los compromisos [...] ni otorgará tales subvenciones con respecto a un producto no especificado”.<sup>11</sup>

Además, los compromisos de reducción de la ayuda interna se aplicarán a la totalidad de sus medidas de ayuda interna, *salvo las que no estén sujetas a reducción*.<sup>12</sup> Sobre este punto regresaremos en el inciso 3.

Tales compromisos de reducción se expresan en los conceptos de “medida global de la ayuda total” (MGA total) y de “niveles de compromiso anuales y final consolidados”.<sup>13</sup> El documento establece también, en su Anexo 3, la metodología de cálculo de dichos conceptos, cuyos resultados se incorporan a la documentación que cada país Miembro presenta para su adhesión a la RU.

En relación con las subvenciones o subsidios a las exportaciones, por otra parte, el Acuerdo es específico, pues enumera las acciones de estos tipos de apoyo que cada país debe contabilizar, de conformidad

<sup>11</sup> Comité de Negociaciones Comerciales de la Secretaría del GATT, *Acuerdo sobre la Agricultura*, distribución especial, 15 de noviembre de 1993, artículo 3, párrafos 1 a 3, p. 3. (Estas cursivas y las subsiguientes son nuestras.)

<sup>12</sup> *Ibid.*, artículo 6, párrafo 1, p. 7.

<sup>13</sup> *Ibid.*, El primer concepto significa “la suma de toda la ayuda interna otorgada a los productores agrícolas, obtenida sumando *i*] todas las medidas globales de la ayuda correspondientes a productos agropecuarios de base, *ii*] todas las medidas globales de la ayuda no referida a productos específicos y *iii*] todas las medidas de la ayuda equivalentes con respecto a productos agropecuarios”. El segundo concepto tiene el mismo significado que el anterior pero específicamente referido como “la ayuda máxima permitida durante cualquier año del periodo de aplicación (1995-2000) o años sucesivos”. Artículo 1, inciso h, p. 3.

con reglas de cálculo establecidas por el mismo documento, y sujetar a reducción:

- otorgamiento de subvenciones directas, incluyendo pagos en especie, supeditadas a la actuación exportadora;
- venta o colocación para la exportación de existencias no comerciales a un precio inferior al comparable interno;
- pagos a la exportación financiados en virtud de medidas gubernamentales;
- subvenciones para reducir los costos de comercialización de las exportaciones; aunque permite algunos rubros;
- tarifas de los transportes y fletes internos de los envíos de exportación, y
- subvenciones a productos agropecuarios supeditadas a su incorporación a productos exportados.<sup>14</sup>

Todo país miembro debe presentar un programa de compromiso de reducción de cada uno de los apoyos a la exportación señalados —si los maneja en su política económica—, de la misma forma en que lo hace con los apoyos internos. El compromiso de reducción de ambos tipos de apoyo es propósito general de la RU.

## 2] *Reducción de los apoyos*

El calendario específico de reducción de los apoyos tanto a la ayuda interna como a las exportaciones, así como de los aranceles, negociado por cada miembro, se incluye en su lista anexa respectiva, pero éstas aún no se conocían al momento de escribir el presente trabajo, con lo cual, cuando los acuerdos alcanzados en el marco de la RU entren en vigor la gente se enfrentará a hechos consumados.

En México no sabemos todavía qué negociamos; esto imposibilita la realización de un análisis comparativo y minucioso por productos entre lo negociado en el TLC y lo negociado en la RU. Por tanto, aquí solamente confrontamos las partes normativas generales de ambos documentos, resaltando sus principios rectores y sus excepciones respectivas.

<sup>14</sup> *Ibid.*, artículo 9, párrafo 1, pp. 8-9.

### 3] *Excepciones a los compromisos de reducción*

En nuestra opinión, el punto central del Acuerdo sobre Agricultura es el que se refiere a las excepciones a los compromisos de reducción porque en este documento se repite la “reciprocidad trivial”.

Si bien todos los países miembros del GATT se comprometen a reducir sus apoyos a sus productores internos y a sus exportaciones y también todos gozan del derecho de excluir de dichos compromisos algunos de sus programas o medidas de apoyo, lo cierto es que, de entrada, en la definición de las excepciones hay ventajas desleales para Estados Unidos y la UE.

No es que estos países puedan dejar fuera de compromiso todos sus programas, ni que lo puedan hacer de forma arbitraria; hay reglas y límites para hacerlo. Sin embargo, aunque aquí no se podría detallar por país la forma en que se alterarían las políticas particulares, parece factible pensar que las naciones subdesarrolladas, como México por ejemplo, van a dismantelar más rápidamente sus políticas agrícolas que las desarrolladas mencionadas, como resultado de sus respectivos compromisos ante la RU.

Veamos por qué. En el artículo 6 se señala que “Los pagos directos realizados en el marco de *programas de limitación de la producción* no estarán sujetos al compromiso de reducción de la ayuda interna:

”i] si se basan en superficies y rendimientos fijos, o

”ii] si se realizan con respecto al 85% o menos del nivel de producción de base.

”La exclusión de los pagos directos [...] quedará reflejada en la *exclusión del valor de dichos pagos directos del cálculo de la MGA total corriente del miembro* de que se trate.”<sup>15</sup>

Si bien los incisos citados constituyen reglas y límites para excluirlos y valen para todos los miembros, esos tipos de programas son característicos de los países desarrollados y particularmente de Estados Unidos y de los de la Unión Europea. Prácticamente no hay países subdesarrollados que tengan programas o políticas para limitar la producción; en estos países la mayoría de sus programas están encaminados a fomentarla. Es el caso particular de México.

<sup>15</sup> *Ibid.*, Artículo 6, párrafo 5, incisos a y b, pp. 7 y 8.

Adicionalmente, el Anexo 2 del documento fija los criterios básicos que deben cumplir todas las políticas y programas de ayuda interna que se pretenda excluir del compromiso de reducción. Según tales criterios, la ayuda en cuestión:

- “se prestará por medio de un programa gubernamental financiado con fondos públicos (incluidos ingresos fiscales sacrificados) que no implique transferencias de los consumidores, y

- no tendrá el efecto de prestar ayuda en materia de precios a los productores.”

En particular, se pueden excluir los siguientes programas o acciones:

- Programas gubernamentales de servicios generales (tales como): investigación general, ambiental y para determinados productos; lucha contra plagas y enfermedades, en general y por producto; servicios de formación; de divulgación y asesoramiento; de inspección; de comercialización y promoción; y de infraestructura.

- Gasto (o los ingresos fiscales sacrificados) de acumulación y mantenimiento de existencias de productos en un programa de seguridad alimentaria.

- Gasto (o los ingresos fiscales sacrificados) en relación con el suministro de *ayuda alimentaria interna a sectores de la población que la necesiten*.

- Pagos directos a los productores.

- Ayuda a los ingresos desconectada.

- Participación financiera del gobierno en los *programas de seguro de los ingresos y de red de seguridad de los ingresos*.

- Pagos (efectuados directamente o mediante la participación financiera del gobierno en planes de seguro de los cultivos) en concepto de *socorro en casos de desastres naturales*.

- Asistencia para el reajuste estructural otorgada mediante *programas de retiro de productores*.

- Asistencia para el reajuste estructural otorgada mediante *programas de detracción de recursos*.

- Asistencia para el reajuste estructural otorgada mediante ayudas a la inversión.

- Pagos por *programas ambientales*.

- Pagos por programas de asistencia regional.<sup>16</sup>

<sup>16</sup> *Ibid.*, Anexo 2, pp. 17-22.

De los 12 tipos de programas enunciados como factibles de ser excluidos del compromiso de reducción, los siete subrayados son los más importantes en Estados Unidos y la UE. En esta última es característico el programa de retiro de productores, una especie de jubilación o compensación a cambio de que los agricultores ya no produzcan en el sector; asimismo, maneja un complicado sistema de precios internos de propósito y resultados similares al que opera en Estados Unidos.<sup>17</sup>

Excepto el de retiro de productores que no existe, los siete tipos de programas resaltados en cursivas son fundamentales al funcionamiento actual de la agricultura estadounidense. Si algunos de estos programas desaparecieran rápidamente en Estados Unidos, muy probablemente la estructura y funcionamiento de su agricultura sería distinta a como la conocemos hoy, incluyendo sus rasgos sociales correspondientes. No se diga si desaparecieran simultáneamente todos estos programas cuyo propósito central es regular o limitar la producción interna.<sup>18</sup>

Absolutamente todos los países miembros de la RU tienen derecho a excluir estos tipos de programas de sus compromisos de reducción; el

<sup>17</sup> Por ejemplo, en la UE la política de modernización de las explotaciones agrarias persigue la modernización “especialmente de aquellas cuya renta de trabajo es inferior a la media regional. Las ayudas son de dos tipos: financieras y reales. Entre las primeras se incluyen las garantías estatales de los préstamos y la bonificación de los tipos de interés. Entre las segundas se encuentran la preferencia en la adjudicación de tierras de los agricultores que cesan en su actividad”. En tanto que en la política de retiro de la actividad agrícola, “A los agricultores cuyas explotaciones no sean rentables se le ofrecen dos alternativas: modernizarse o cesar en la actividad. En este segundo caso, los agricultores, según su edad, pueden acceder directamente a la jubilación o integrarse a otra profesión. Por la cesión de sus tierras perciben una indemnización proporcional a la superficie liberada”. Tomado de Ramón Tamames, *La Comunidad Europea*, Alianza Editorial, Madrid, 1987, p. 141.

<sup>18</sup> Para una descripción detallada del funcionamiento de estos programas de apoyo en Estados Unidos véase Heriberto López Ortiz, “El mercado estadounidense del trigo y la intervención gubernamental. Enseñanzas para México”, ponencia presentada al Seminario Nacional sobre Alternativas para la Economía Mexicana de la Universidad Autónoma de Chapingo, octubre de 1993, de próxima publicación. Como ilustración sólo diremos que para el trigo y el maíz están operando, entre otros, los siguientes apoyos: Préstamos y Adquisiciones, *Pagos de Deficiencia por Préstamos*, *Pagos*, *Pago por Rendimientos*, *Programas de Reducción de Superficie*, *Pagos por Reducción de Inventarios*, y Programa Piloto de Limitación Voluntaria de Producción. Los escritos en cursivas son susceptibles de exclusión en la RU.



problema es que la mayoría de ellos ni siquiera conocen dichos programas ya que sus políticas nacionales son de fomento a la producción y este tipo de políticas sí tiende a desaparecer. Las negociaciones de la Ronda se diseñaron para beneficiar a Estados Unidos y a la UE ya que fueron los verdaderos negociadores en el tema agrícola, aunque indudablemente ellos también quieren reducir sus apoyos internos agrícolas.

Aquí adelantamos una idea que debe ser profundizada: en la RU a los países con agricultura deficitaria la negociación les fue desfavorable —según hemos visto—, y lo fue porque no han podido diferenciar el distinto papel que desempeñan los subsidios agrícolas en las agriculturas deficitarias y en las superavitarias.

Estados Unidos subsidia su agricultura, sólo que a los subsidios no los llama así, sino apoyos o ayudas. En las negociaciones comerciales internacionales dicho país pugna por la eliminación de subsidios argumentando que distorsionan los mercados: en la mayoría de los países “elevan artificialmente” la producción y eso —argumenta— distorsiona la oferta en el mercado.

Lo anterior es sólo parcialmente cierto. Porque los subsidios también distorsionan la oferta cuando se utilizan para regular o incluso para evitar la producción, cosas ambas que sí hacen estadounidenses y europeos. Los subsidios que “reducen artificialmente” la oferta también distorsionan los mercados.

Por todo lo anterior en la RU los subsidios —aunque los llamen apoyos— que de alguna manera regulan o limitan la producción se consideraron susceptibles de exclusión del compromiso de reducción, en beneficio de estadounidenses y europeos quienes los utilizan, en tanto que los subsidios que fomentan la producción sí se reducirán, en perjuicio de la mayoría de los países del mundo y de sus poblaciones.

La operación de la reciprocidad trivial en este caso se da por medio de detalles (a los subsidios se les llama “apoyos”), excepciones (algunos “apoyos” se pueden excluir del compromiso de reducción) y su plantaciones (se exceptúan de compromiso las medidas que no podrán exceptuar los países subdesarrollados, sino sólo los desarrollados), con la consecuencia de que los beneficios de la liberalización se limitan o nulifican para los países subdesarrollados.

#### 4] *Disposiciones de salvaguarda especial*

Igual que en el TLC, en el Acuerdo sobre Agricultura de la RU aparece la figura de la salvaguarda especial, aunque su mecanismo específico se asemeja más al contenido en el Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá (ALC) para el caso especial de frutas y hortalizas frescas.

En el marco del TLC los países socios pueden invocar el uso del instrumento de salvaguarda especial, que toma la forma de un arancel-cuota, mediante el cual se puede imponer un arancel más alto a las exportaciones que exceden la cuota que está libre de arancel. En el caso mencionado del ALC puede imponerse un arancel compensatorio mayor cuando se alcanza un volumen o un precio de activación; lo mismo que sucede en el caso de la RU.

Sin entrar ya en pormenores, la RU especifica más detalladamente que el TLC las distintas condiciones en las cuales empiezan a operar las salvaguardas. No se sabe todavía cuáles productos incluyó México en la categoría "SGE".

#### CONCLUSIONES

Creemos haber demostrado que tanto en el TLC como en la RU México obtuvo resultados desfavorables en materia agrícola y que en ambos acuerdos hay reciprocidad trivial, en base a lo cual Estados Unidos se benefició inequitativamente.

Lo anterior se puede ver desde otra perspectiva. Pueden pensarse los dos acuerdos conjuntamente como una especie de pinza jurídica que podría ayudar a moldear al sector agrícola mexicano. Por una parte, mediante el TLC México queda en desventaja comercial, pues desprotege rápidamente su principal producto, el maíz, con los efectos económicos y sociales que ello implica, y sin poder ingresar en igual grado al mercado estadounidense de frutas, hortalizas, sus derivados y otros productos agroindustriales. Por otra parte, en virtud de la RU México está en desventaja económica debido a que al aceptar reducir su ayuda interna cancela la posibilidad de impulsar su agricultura y la producción de maíz.

En consecuencia, con el TLC el país se desprotege comercialmente y, de manera simultánea, con la RU renuncia a fomentar su producción, así como a lograr su soberanía alimentaria. De esta manera, los dos acuerdos tendrían el efecto de reestructurar el sector agrícola mexicano y no necesariamente para mejorarlo en función de sus intereses generales y genuinos, dejando el abasto del mercado de granos alimenticios en manos de Estados Unidos principalmente, convirtiéndose México en importador neto permanente de maíz.

En lo que se refiere a Estados Unidos, en teoría los dos acuerdos también deberían afectar a su sector agrícola. Lo harán, creemos, sólo en el sentido de consolidar su posición de exportador neto y permanente de granos, sin alterar su estructura y funcionamiento y con mínimas variaciones en la producción de otros productos.

Por tanto, el TLC y la RU, de funcionar según se ha estructurado, estarían facilitando el reparto del mercado agrícola mundial e induciendo el diseño de una nueva estructura agrícola en el mundo, con Estados Unidos, la UE y algunos cuantos países más, como los grandes abastecedores de alimentos, mientras el resto de los países serían importadores netos y permanentes. De ser así, estaríamos frente a otra etapa o modalidad de la división internacional del trabajo en la que, además de las fuerzas económicas que la conforman, los nuevos instrumentos jurídico-comerciales internacionales —TLC y RU— profundizan, aceleran, sincronizan y conducen en una dirección específica sin desvíos, la estructura y el funcionamiento de las agriculturas de todo el mundo, en función de los actuales intereses dominantes en el mundo y con grandes costos sociales.

También creemos, sin embargo, que tal tendencia no es económicamente fatal, inevitable, ni irreversible, aunque sí extremadamente difícil de alterar.

Para conseguir una apertura comercial agrícola alternativa, México debiera renegociar el aspecto agrícola del TLC para excluir de él al maíz y el frijol. A los países latinoamericanos que buscan adherirse al TLC o alcanzar acuerdos bilaterales con Estados Unidos, les conveniría, en cualquiera de las opciones, negociar de forma que eliminen las reciprocidades triviales; de otra manera no se beneficiarán.

Sería conveniente que México, junto con otros países, renegociaran en la RU dos puntos: i] la posibilidad para todo país de buscar la au-

tosuficiencia en dos o tres alimentos básicos que escogiera, en tanto que todos los demás productos se liberalizaran verdadera y rápidamente; ii] los subsidios para administrar o limitar la producción no se excluyan del compromiso de reducción y se reduzcan de igual forma que los demás.

## BIBLIOGRAFÍA

- Barkin, David, "El uso de la tierra agrícola en México", *Problemas de Desarrollo*, vol. xii, núm. 47/48, agosto de 1981-enero de 1982, pp. 59-85.
- Blanco Mendoza, Herminio, *Las negociaciones comerciales de México con el mundo*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.
- Cohn, Theodore H., "Emerging Issues in Canada-U. S. Agricultural Trade Under the GATT and FTA", *Canadian American Public Policy*, núm. 10, The Canadian-American Center at The University of Maine, junio de 1992.
- Comité de Negociaciones Comerciales de la Secretaría del GATT, *Acta Final en que se Incorporan los Resultados de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales*, distribución especial, 15 de noviembre de 1993.
- , *Acuerdo por el que se Establece la Organización Multilateral de Comercio*, distribución especial, 15 de noviembre de 1993.
- , *Acuerdo sobre la Agricultura*, distribución especial, 15 de noviembre de 1993.
- López Ortiz, Heriberto, "La agricultura en el Tratado de Libre Comercio México-Canadá-Estados Unidos: desafíos para el país", en Bárbara Driscoll de Alvarado y Mónica C. Gambrill (eds.), *El Tratado de Libre Comercio: entre el viejo y el nuevo orden*, Centro de Investigaciones sobre Estados Unidos de América, UNAM, México, 1992, pp. 101-115.
- , "Los logros de México en el capítulo agrícola del Tratado de Libre Comercio de América del Norte", de próxima publicación.
- , "El mercado estadounidense del trigo y la intervención gubernamental. Enseñanzas para México"; ponencia presentada al Seminario Nacional sobre Alternativas para la Economía Mexicana de la Universidad Autónoma de Chapingo, octubre de 1993, de próxima publicación.
- Salinas de Gortari, Carlos, *Quinto Informe de Gobierno*, INEGI, México, 1993.
- Secofi, *Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, t. I, México, 1993.

———, *Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Texto oficial*, Miguel Ángel Porrúa, Librero-Editor, México, 1993.

———, *Fracciones arancelarias y plazos de desgravación. Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, Miguel Ángel Porrúa, Librero-Editor, México, 1994.

The Bureau of National Affairs, Inc., *U. S.-Canada Free Trade Agreement: The Complete Resource Guide. A Legal Guide*, Washington, s. f.

Tamames, Ramón, *La Comunidad Europea*, Alianza Editorial, Madrid, 1987.

# **LA IMPORTANCIA DE LOS ESTUDIOS POR SISTEMA-PRODUCTO Y LA PROPUESTA CIESTAAM-CHAPINGO PARA MEJORAR LA MICROECONOMÍA DE LA AGRICULTURA**

**Manuel A. Gómez Cruz\***

**Rita Schwentesius Rindermann\***

**José Luis Calva Téllez\*\***

Desde su fundación en agosto de 1990, el Centro de Investigaciones Económicas, Sociales y Tecnológicas de la Agroindustria y la Agricultura Mundial (CIESTAAM) incluyó en su estructura organizativa y en su programa de investigaciones la realización sistemática de estudios por sistema-producto que analizan de manera integral las cadenas de producción primaria-transformación industrial-comercialización de importantes productos agropecuarios. Al mismo tiempo, consideró en su estructura y plan de trabajo la realización de estudios macroeconómicos, históricos, ecológicos y sociológicos de carácter genérico que se retroalimentan con los estudios por sistema-producto. De hecho, los grupos de investigación e investigadores que conforman el CIESTAAM ya realizaban (algunos desde diez o más años antes) investigaciones por sistema-producto y macroeconómico-agrícolas, de manera que al constituirse nuestro Centro no sólo se nutrió del conocimiento de diversos sistemas-producto y realidades macroeconómicas, sino que la confluencia permitió retroalimentar metodologías y aportar respuestas científicas, al mismo tiempo genéricas y congruentes con la realidad concreta, a grandes problemas económico-agrícolas nacionales, tales como la inclusión del sector agropecuario en el TLC, el Procampo o los problemas de crédito y aseguramiento.

La serie de 13 estudios por sistema-producto que realizamos en 1994 forman parte de un primer paquete de investigaciones concerta-

\* Director y coordinadora científica del CIESTAAM, respectivamente. Universidad Autónoma de Chapingo.

\*\* Asesor del CIESTAAM; coordinador del área de Estudios Prospectivos de la Estructura Económica de México del Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.

do entre el CUESTAAM y la SARH. Al aceptar el copatrocinio de esta dependencia en la realización de dichos estudios, bajo un marco de respeto irrestricto a la autonomía universitaria y a la libertad de investigación y, por tanto, a la crítica científica, explícitamente reconocido con calidad universitaria por nuestra contraparte, el CUESTAAM reitera su disposición a colaborar con las instituciones públicas y con las organizaciones de los sectores social y privado, en la solución de los grandes problemas nacionales y en la propuesta de soluciones a la problemática específica de cada sistema-producto.

La realidad económica, social y tecnológica que determina los resultados de la actividad productiva de los campesinos y empresarios agrícolas mexicanos está conformada por dos grandes *géneros de problemas*: 1] los que caen en el ámbito de las decisiones individuales o grupales de los agentes económicos, bajo los cuales pueden hacer un uso más eficiente de sus recursos productivos y elevar su nivel de ingreso y bienestar, ámbito en el cual las instituciones públicas y las organizaciones de los sectores social y privado pueden realizar acciones que, a un costo relativamente bajo, contribuyan a que estas decisiones sean las mejores (mediante apoyos tales como asistencia técnica, en la orientación en comercialización, la organización de productores, etc.); 2] problemas que determinan de manera relevante los resultados económicos agregados de la actividad agrícola, pero que escapan del ámbito de las decisiones individuales o grupales de los productores rurales, tales como el tipo de cambio, las tasas de interés, la política comercial, la inversión pública en infraestructura o en investigación agropecuaria, etcétera.

Ambos géneros de problemas inciden tanto en los resultados agregados de la actividad agropecuaria nacional como en los resultados microeconómicos de los productores campesinos o empresariales, determinando sus rendimientos, su solvencia económica, su ritmo de capitalización o descapitalización, su nivel de ingreso y, por ende, el grado de bienestar de sus familias.

Sin ignorar los problemas macroeconómicos de la agricultura, en cuya solución continuaremos insistiendo para crear un entorno favorable que asegure la reactivación inmediata y el desarrollo sostenido de la actividad agropecuaria en el largo plazo, los estudios que ahora desarrollamos se caracterizan por un énfasis indagativo especial en el primero de los antes indicados *géneros de problemas*. La razón es ob-

via: elevar la eficiencia microeconómica con visión social, es, sin duda, un objetivo que debe buscarse independientemente de cuál sea el entorno macroeconómico que sobredetermina los resultados agregados e individuales de la actividad agropecuaria.

Perder de vista las variables macroeconómicas que inciden en el sector agropecuario es un error que cuesta muy caro al país en términos económicos y sociales. Pero un costo no menos alto deriva de la desatención de los problemas microeconómicos que, como científicos-sociales, técnicos, funcionarios públicos o líderes de productores, podemos encarar con eficacia.

Si el entorno macroeconómico-agrícola es favorable, la mayor eficiencia productiva se traducirá en más productos para el país y para la exportación, en mayores ingresos y mejoramiento del bienestar. Si el entorno es desfavorable, sin dejar de insistir en su transformación, una mayor eficiencia productiva coadyuvará a paliar la adversidad, aumentando la productividad agregada y aprovechando al máximo los nichos de producción y mercado susceptibles de ser aprovechados. En ambos casos, se contribuirá a elevar la cultura productiva de la nación.

#### LOS ESTUDIOS AGRÍCOLAS POR SISTEMA-PRODUCTO Y LA PROPUESTA MICROECONÓMICA DEL CUESTAAM

En lo microeconómico, la estrategia del gobierno mexicano bajo las administraciones neoliberales ha consistido únicamente en enfrentar a los productores nacionales a la modernización microeconómica, sin orientación, apoyo y financiamiento.

Sin embargo, a esta estrategia se aúna una política macroeconómica desfavorable (altas tasas de interés, menores apoyos del Estado, sobrevaluación del peso, crecimiento de los precios de los productos agrícolas a un ritmo menor que el crecimiento de los precios de los insumos y de los costos, incremento de las importaciones en condiciones de competencia desleal, por subsidios, *dumping*, etcétera).

Frente a esta situación, el CUESTAAM-Chapingo propone una estrategia microeconómica aplicable a la actual situación macroeconómica desfavorable, pero también a una situación favorable. La gran interrogante es: ¿qué puede hacerse a corto plazo en el ámbito microeconómico?



mico para mejorar la situación de los productores agropecuarios sin variar significativamente el entorno macroeconómico?

La estrategia del CIESTAAM-Chapingo es sumamente sencilla. No se trata de empezar con un gran plan de desarrollo que requiera de mucho personal y financiamiento, sino de aislar científicamente los éxitos observados y extender a otros productores los éxitos ya existentes para que logren mejores resultados productivos y económicos bajo el actual entorno.

Para el logro de este fin, en este primer conjunto de estudios de 13 sistemas-producto, el CIESTAAM se ha propuesto:

1] Localizar a los productores que, a pesar de la política macroeconómica tienen éxito. Dicho éxito debe ubicarse en este momento en diversas regiones y en varios productos. El criterio de éxito es la utilidad obtenida por el productor que se define como relación entre precio de venta por cantidad de producto obtenido y los costos.

En forma más específica se han ubicado estos éxitos en lo referente a los siguientes criterios opcionales:

a] Lograr reducciones de los costos, sosteniendo el nivel de productividad existente, incrementando así la ganancia.

b] Obtener con los mismos costos de producción, mayor productividad, incrementando así la ganancia.

c] O conseguir con mayores costos de producción, incrementos proporcionalmente superiores en productividad. Incrementando también así las utilidades.

Resumiendo: las investigaciones por sistema-producto se han abocado a detectar a los productores que en las condiciones actuales están obteniendo ganancias, ubicando las principales razones de ello y factores que lo explican con el objetivo de buscar las posibilidades de extender su experiencia hacia otros productores en el mismo sistema, en la misma región, a otros sistemas-producto y a otras regiones.

2] A partir de lo anterior, se ha planteado un paquete de interrogantes para su solución en campo y gabinete:

a] ¿En las condiciones actuales, para qué tipo de productores y en qué porcentaje puede ser generalizada "fácilmente" (es decir, sin agregación de recursos económicos, sino simplemente con un uso más eficiente de los recursos de capital y tierra que ya tienen disponibles) dicha forma exitosa de producir y comercializar?

b] ¿Cómo puede mejorarse la eficiencia productiva y de ingreso de los productores con menos recursos, a su nivel actual de provisión de recursos? ¿Cuáles son los recursos adicionales mínimos para que estos productores puedan dar un salto mayor en eficiencia y productividad?

c] ¿Cuáles son los cuellos de botella más importantes en la producción y la comercialización que no permiten generalizar la experiencia de los productores exitosos?

d] ¿Cuáles de estos factores pueden ser fácilmente modificados para resolver los cuellos de botella detectados?

e] ¿Cuáles son nuestras propuestas concretas para resolver los cuellos de botella y transferir los paquetes tecnológicos?

f] ¿Cuáles cuellos de botella no se pueden atacar en las condiciones actuales o cuáles son muy difíciles de resolver en el actual entorno, y cuáles son los términos macroeconómicos, sectoriales o tecnológicos de su solución a largo plazo?

Ilustraremos lo anterior con algunos ejemplos derivados de las investigaciones de los sistema-producto naranja y limón persa en la zona productora de Veracruz.

### *Ejemplo naranja*

Inciendiando en los costos de limpieza en las huertas de naranja en Veracruz se reducen significativamente los costos de producción. En el cuadro 1 éstos se comparan con los de distintos tipos de limpia del árbol de naranja utilizando azadón, machete, herbicida postemergente o preemergente. Resulta que para todos los productores que contratan y pagan mano de obra, la aplicación de herbicidas postemergentes en lugar de azadón o machete no solamente permite un mayor avance del trabajo por día, 180 árboles en vez de 20, sino también reducir los costos de 720 a 220 nuevos pesos por hectárea al año.

Un resultado similar se alcanza aplicando las labores de fertilización y control de plagas en épocas específicas y adecuadas, lo que no solamente reduce los costos de producción, incrementando la productividad, sino también mejora la calidad de la fruta y protege más el ambiente. Sin embargo, aunque no proponemos el manejo de un paquete tecnológico complejo, en la mayoría de los casos los productores no disponen de los conocimientos para aplicarlo.

**CUADRO 1**  
**COMPARACIÓN DE COSTOS DE PRODUCCIÓN PARA LIMPIA AL RUEDO DEL**  
**ÁRBOL DE NARANJA, SEGÚN DIFERENTE NIVEL TECNOLÓGICO, VERACRUZ, 1994**

	<i>Azadón</i> <sup>2</sup>	<i>Machete</i>	<i>Herbicida postemergente</i>	<i>Herbicida preemergente</i>
Avance por jornal	20*	40*	180*	180*
Costo de mano de obra (N\$/ha) <sup>1</sup>	180	90	20	20
Costo de herbicida (N\$/ha)	—	—	35 <sup>3</sup>	120 <sup>4</sup>
Número de labores al año	4	8	4	2
Comparación de costos	100	100	30.6	30.9
Azadón = 100				
Costo total al año	720	720	220	280

\* Árboles.

El naranjal se mantiene libre de malezas durante todo el año (180 árboles por a, naranjal en plena producción).

<sup>1</sup> Costo por jornal N\$20.00 por día.

<sup>2</sup> Se utiliza sólo en terreno plano.

<sup>3</sup> Costo de 1 litro de herbicida postemergente: N\$35.00.

<sup>4</sup> Costo de 1 litro de herbicida preemergente: N\$120.00.

FUENTE: Información directa.

Con el ejemplo del limón persa queremos mostrar cómo influye la asesoría técnica en la reducción de los costos y el aumento de los rendimientos.

### *Ejemplo limón*

En el caso del limón persa se han detectado productores que obtienen tres veces más rendimientos que la media regional, con costos 33% inferiores al promedio. Sólo incidiendo en fertilización foliar, mayor densidad de árboles por hectárea y combate de la gomosis con métodos convencionales (poda). Generalizando esta estrategia podemos obtener mayor productividad a menor costo y podemos ser más competitivos en el mercado mundial (véase el cuadro 2). De este ejemplo podemos concluir que es importante mejorar la capacitación de los productores y facilitar el acceso a la asesoría técnica.

### *Ejemplo de cuellos de botella*

Un cuello de botella importante para casi la totalidad de los citricultores es la forma de financiar la producción. Actualmente en Veracruz el grueso

CUADRO 2  
IMPORTANCIA DE LA ASISTENCIA TÉCNICA EN LOS RENDIMIENTOS Y  
COSTOS DE PRODUCCIÓN, MARTÍNEZ DE LA TORRE, 1994

<i>Concepto</i>	<i>Nivel de productividad</i>		
	<i>Bajo</i>	<i>Medio</i>	<i>Alto</i>
Asistencia técnica (N\$/ha)	—	28	240
Rendimiento (t/ha)	7.26	14.8	22.75
Comparación de rendimiento alta = 100	31.9	65.05	100
Costo por tonelada (N\$)	321	282	212
Comparación de costo alta = 100	151	132	100

FUENTE: CUESTAAM, trabajo de campo, 1994.

del financiamiento para la mayoría de los productores se basa en el crédito proporcionado por los comerciantes a cuotas mensuales de 10%. Así, en las condiciones actuales ningún productor de naranja puede obtener utilidades. Se requeriría entonces intervenir en este aspecto para poder generalizar la estrategia. Una alternativa es una política de financiamiento condicionada a la aplicación de las recomendaciones técnicas.

Para arribar a estas recomendaciones, insistimos, se requiere sólo de otra concepción completamente distinta de la oficial, que siempre se basa en una gran infraestructura de oficinas, vehículos y recursos financieros que se han quedado en el pasado en la burocracia y no inciden en la producción.

En suma: la clave consiste en retomar experiencias existentes y exitosas, viables para ser generalizadas a otros productores. En cada sistema-producto y en cada renglón debemos y podemos avanzar en este sentido.

Los estudios por sistema-producto que estamos realizando constituyen una contribución al conocimiento científico y a la vez una invitación a las instituciones públicas y a los agentes económicos privados y del sector social para promover una cruzada nacional por la eficiencia microeconómica agropecuaria, sin demeritar las acciones tendientes a conformar una conciencia nacional que propicie la instrumentación socialmente concertada de una macropolítica integral de desarrollo rural.

## COMENTARIO A LA PONENCIA “LOS RETOS DEL SECTOR AGROPECUARIO FRENTE AL TRATADO DE LIBRE COMERCIO”

**Arturo Ortiz Wadgymar\***

Las ponencias presentadas en esta mesa me parecen muy sugerentes. En primer lugar respecto a la apertura comercial iniciada desde aproximadamente 1986 con el ingreso de México al GATT. Siempre hemos manifestado nuestro punto de vista en el sentido de que dicha apertura está lesionando severamente a nuestra industria y sector agropecuario, así como la balanza de pagos.

Este serio desequilibrio en la cuenta corriente se está compensando con importaciones de capital extranjero, tanto en forma de deuda externa, la cual ya rebasa los 115 000 millones de dólares, como por medio de atracción de capital extranjero que en 1992 fue de 22 403 millones y creció en sólo un año a 33 331, o sea en 50 por ciento.

Es decir, estamos cubriendo el desequilibrio externo con capitales del exterior, los cuales en su mayoría se van a especular en la Bolsa Mexicana de Valores y en otros instrumentos como Tesobonos del gobierno que están pagando crédito a las empresas, razón por la cual se han creado serios problemas financieros internos, como el de la insolvencia de muchas empresas, en especial medianas y pequeñas agrícolas e industriales que se enfrentan al problema de sus carteras vencidas.

En realidad los antecedentes del TLC datan desde que México decretó una apertura comercial unilateral y rápida y sin exigir reciprocidad alguna a los países en general. Esta apertura se inició con el ingreso de México al GATT en 1986, más por la presión de Estados Unidos que por un afán de beneficiar a México.

En 1982 se tuvo que firmar una Carta de Intención con el Fondo Monetario Internacional, en cuya cláusula 27 se establece que México debe revisar sus sistemas proteccionistas y su sistema arancelario en general. A partir de esos años se empezaron a promover las importaciones de todo tipo y a sentarse las bases de una liberación total del co-

\* Investigador del Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.

mercio y las inversiones, que concluyeron con lo que precisamente discutimos hoy: los efectos del TLC.

Visto así, el TLC es la culminación de una apertura indiscriminada en la que los únicos ganadores han sido los exportadores estadounidenses (los *brokers*), las grandes trasnacionales de Estados Unidos y Canadá y un minúsculo grupo de empresarios de México vinculados a esas empresas o en calidad de socios de segunda y de los empresarios locales que ahora son importadores, y que han aprovechado el mercado de México para invadirlo de todo tipo de mercancías extranjeras.

Esta apertura ha generado un deterioro de la balanza comercial que en 1993 llegó a 13 480 millones de dólares. A pesar de que por ello se generó una depresión de la economía en 1993, pues el PIB sólo creció en 0.4%, las importaciones en realidad bajaron poco y en el primer trimestre de 1994 se reportó un déficit en la balanza comercial de -8 500 millones de dólares, a pesar de que en 1994 también se vivía un clima de recesión general de la economía.

Podemos afirmar que al menos para México, los resultados inmediatos del TLC son desfavorables, visto desde el comportamiento de la balanza comercial y en general del sector externo de la economía. El país está invadido de bienes de consumo importados de demostrada mala calidad, producidos por empresas trasnacionales en países asiáticos de mano de obra barata, y por lo mismo sus costos son muy bajos, lo cual permite introducirlos en México, en especial por pequeñas y medianas empresas que no pueden competir frente a la tecnología y los costos de las grandes corporaciones trasnacionales.

Este mismo fenómeno, y como fruto inmediato del TLC, ha permitido el ingreso como importaciones de multitud de productos agrícolas, de los que el país era tradicionalmente autosuficiente e incluso exportador, como es el caso de las legumbres, frutas, huevo, carnes diversas. Estas nuevas importaciones agrícolas están generando la ruina del sector agropecuario nacional.

Esto es aplicable para la ponencia del investigador Alfredo Tapia de la SARH, quien nos presentó por medio de un detallado proceso de exposición de diapositivas los avances tecnológicos, con el concepto de la "empresa innovadora". Yo le pregunto al ingeniero Tapia, ¿cuántas agroindustrias en México gozan de estos programas?, cuando en la práctica estamos viendo precisamente lo contrario, o sea las

enormes dificultades para subsistir por parte de las agroindustrias que como dijimos no sólo enfrentan una competencia desleal desde el exterior, sino desde el interior debido a las elevadas tasas de interés y las carteras vencidas en el agro, que ha generado el movimiento ya muchas veces señalado en este Seminario de Economía Agrícola, o sea el movimiento “El Barzón”.

En realidad es muy deseable la aplicación de tecnologías de punta, como lo señala en su ponencia el ingeniero Tapia, pero la realidad de la crisis por la que atraviesa el país, simplemente vuelve microestudios de caso estos planes de avance tecnológico, meramente elitistas y sin ningún alcance nacional.

También este punto de vista me parece aplicable para la ponencia de Manuel A. Gómez Cruz y Rita Schwentesius Rinderman, del CIESTAAM, pues nos hablan de propuestas tecnológicas invariables bajo un modelo neoliberal, extranjerizante, globalizador y de un TLC que busca dejar fuera de la competencia al productor nacional o reducirlo a mano de obra barata según el término “competitividad internacional”. Esto sin embargo no resta méritos a los científicos del CIESTAAM; lo que sí sería bueno es que en esta mesa discutiéramos acerca de los problemas políticos y económicos que se vuelven la verdadera limitante de los esfuerzos tecnológicos expuestos por los ponentes. Dicho de otro modo, los problemas actuales del campo no son propiamente tecnológicos sino eminentemente socioeconómicos.

En conclusión, a un año del TLC los resultados positivos prometidos para 90 millones de mexicanos definitivamente no se vislumbran, de acuerdo con lo expuesto.

Sólo un minúsculo grupo de empresarios trasnacionales y sus socios mexicanos pueden decir que hay resultados positivos del TLC. En México, a un año del TLC los problemas sociales se han multiplicado, como lo evidencia el clima generalizado de violencia e inseguridad que se conoce ya en escala mundial.

En México, como se sabe, existe un movimiento armado contra el gobierno en el estado de Chiapas y se extiende a otros estados, como fruto del desastre agrícola que se aborda en este Seminario.

#### **IV. ESTRUCTURA Y TENDENCIAS ECONÓMICAS DEL SECTOR PRIMARIO**





# MÉXICO: CRISIS AGRÍCOLA Y MODELO DE DESARROLLO

**Felipe Zermeño López\***

## I. EL DESARROLLO RECIENTE DE LA AGRICULTURA EN MÉXICO

La crisis de la economía mexicana que estalló en los ochenta tiene entre otras manifestaciones el desequilibrio externo junto con una persistente presión inflacionaria. En ambos elementos de crisis el funcionamiento de la agricultura ha desempeñado un papel importante.

Aumentó la brecha entre el crecimiento del consumo y el de la producción interna de bienes agropecuarios, lo que se tradujo en incremento de importaciones y presiones inflacionarias.

Existen pocos trabajos de interpretación de los problemas del crecimiento de la economía mexicana que concentren parte considerable de su atención en el funcionamiento de la agricultura.

Parece que considerar el funcionamiento de la agricultura como decisivo para el desarrollo económico es una visión que corresponde al tiempo en que don Andrés Molina Enríquez escribió *Los grandes problemas nacionales*.

Desde hace años se trata al desarrollo como sinónimo de industrialización. Poner la agricultura en el centro de la problemática del desarrollo se ve como algo anticuado, a pesar de que, por ejemplo, el país de más alto desarrollo económico actual tiene en el complejo agroalimentario el segmento más importante de su sistema económico (“La agroindustria es la rama de actividad económica más importante de Estados Unidos. Da empleo a 20% de los trabajadores del sector privado”, señala la revista *Perspectivas Económicas*, núm. 32, Washington, 1980.)

La poca relevancia que actualmente se le concede a la agricultura en el tema del desarrollo tal vez tenga que ver con la apreciación que se tiene de ella como sustento del sistema económico, poco visible, con-

\* Profesor de la Facultad de Economía de la UNAM.

dición del desarrollo que sólo se nota cuando no está ahí, cumpliendo su función, y no como sujeto dinamizador del sistema económico.<sup>1</sup>

Durante muchos años este tema se dejó de lado, lo cual se podría explicar por varios factores históricos, como:

a) El carácter de productores excedentarios de bienes agrícolas de muchos países atrasados que favoreció el deterioro de los términos de intercambio de los productos primarios en el comercio mundial.

b) Los grandes avances tecnológicos de la agricultura, que determinaron fuertes incrementos en la productividad: primero, los fertilizantes y demás agroquímicos; después, el desarrollo de los grandes sistemas de irrigación, y finalmente, a partir de los sesenta, las semillas mejoradas o los descubrimientos genéticos que dieron lugar a lo que se conoció como “revolución verde”.

Pero como se observó en el capítulo anterior, en la situación actual el problema agrícola afecta no a los más sino a los menos industrializados. Las posibilidades socioeconómicas de extensión de la “revolución verde” han resultado ser muy limitadas en los países del Tercer Mundo. Quizás estas circunstancias reubiquen nuevamente a la agricultura en el centro de la problemática del crecimiento.

En México la concepción de que el papel de la agricultura es la acumulación originaria en favor de la industria, ha tenido gran influencia. Se ha llegado a considerar que la transferencia de valor de la agricultura, y en particular de los campesinos, ha sido la principal fuente de la ganancia y de la acumulación industrial.<sup>2</sup>

En el proceso de industrialización de México, especialmente a partir de 1940, es difícil corroborar la hipótesis de que la agricultura ha sido la fuente más importante de la acumulación o incluso de que sea la función más importante que haya cumplido el sector agrícola.

Las transferencias de valor entre la agricultura y el resto de la economía se realizan por diversos mecanismos: relación de precios, sistema fiscal, por medio del sistema financiero, etcétera.

<sup>1</sup> Una excepción es la revista del CIDE, *Economía Mexicana*, núm. 1. Ahí en la explicación de la crisis que se manifiesta en la devaluación de 1976, revalúan el papel de la agricultura en los desequilibrios macroeconómicos.

<sup>2</sup> A. Warman, *Los campesinos, hijos predilectos del régimen*, Editorial Nuestro Tiempo, México, 1972, p. 127.

En un estudio de las transferencias realizadas durante el periodo 1940-1960 se calcula que el saldo neto de lo aportado por la agricultura al resto de la economía fue de 3 098 millones de pesos de 1960.<sup>3</sup> Para ello se calcularon los siguientes mecanismos:

- El fiscal (saldo en favor de la agricultura de 2 977 millones de pesos).
- El bancario (saldo negativo para la agricultura de 2 491 millones).
- El de precios (saldo negativo para la agricultura de 3 584 millones de pesos).

Este saldo de transferencias en realidad es poco significativo. Da un promedio anual de 179.2 millones de pesos. Si consideramos que el periodo comprende 20 años de acelerado crecimiento industrial (la etapa más intensa de la sustitución de importaciones y la mejor parte del desarrollo estabilizador) el peso de la transferencia en la acumulación no pudo ser decisivo.

Sólo en 1960 la inversión pública en fomento agropecuario fue de 1 060 millones de pesos.

Quizás el cálculo haya sido incompleto y existan otros mecanismos de transferencia que no se tomaron en cuenta. Pero si el principal mecanismo de transferencia es el deterioro de los términos de intercambio, resulta que a partir de 1972 el índice de precios agrícolas empieza a crecer más rápido que el índice de precios del PIB nacional, situación que sólo se modifica con la crisis de la economía en la década siguiente.

Por otra parte, el porcentaje que se transfiere a la agricultura por la vía fiscal aumentó durante el periodo 1971-1982, antes del proyecto de modernización o cambio estructural que se inicia con el gobierno de Miguel de la Madrid.

Por otra parte, la transferencia vía financiera que hace la agricultura al resto es de otro tipo. En gran parte, más que transferencia es circulación, en cuanto los empresarios agrícolas que canalizan fondos al sistema financiero conservan la propiedad sobre los mismos. Podrían disponer de ellos para la inversión en el sector agropecuario. Si no lo hacen así es por otras razones (por ejemplo por los obstáculos estructurales que enfrentaba la expansión capitalista en la agricultura antes

<sup>3</sup> CDIA, *Estructura agraria y desarrollo agrícola*, Fondo de Cultura Económica, México, 1974, p. 143.

de la reforma al 27 constitucional o a fallas de mercado) más que por el intercambio desigual.

Podemos entonces dar una validez relativa, condicionada históricamente, a lo que ha sido considerado como una ley de la acumulación de capital: la transferencia de la agricultura a la industria.

Por otra parte, la relación agricultura-industria se puede enfocar desde muy diversos ángulos y no sólo desde el intercambio desigual. La simple relación intersectorial, aunque sea igual en términos de valor, es una condición necesaria para el crecimiento de la economía. La agricultura, sin que tenga que ser la financiadora del crecimiento, desempeña un papel fundamental.

No es el intercambio desigual entre un sector y otro la fuente primordial de la acumulación capitalista, sino la explotación del trabajo por el capital. La agricultura por el simple hecho de aportar alimentos y materias primas, aunque no haya deterioro de los términos de intercambio, cumple una función necesaria en la reproducción del capital.

El componente del gasto de más peso en la gran mayoría de la población es el destinado a alimentos, por lo cual la alimentaria es la rama más importante de la industria de transformación en México. El sector agropecuario aporta más de 50% de los insumos de la industria alimentaria.<sup>4</sup>

Si la dinámica de la producción se compara con la del consumo, se pueden identificar distintas etapas del desempeño agrícola del país en las últimas cuatro décadas.

En primer lugar un periodo anterior a la crisis, en el cual tanto la producción como el consumo crecen a tasas altas, por encima del incremento demográfico. Este periodo abarca tres quinquenios: 1950-1955, con tasas de crecimiento de la producción y del consumo de 7.7 y 5.5% respectivamente; 1955-1960, con tasas de 4.5 y 3.6%, y el más alto, 1960-1965, con tasas de crecimiento promedio anual de 10.6% de la producción y de 7.9% del consumo.

A partir de 1965 viene el declive, se inicia el largo periodo de crisis que aún hoy caracteriza a la economía rural. Pero esta crisis contiene a su vez diferentes fases: una, cuando la tasa de crecimiento del consu-

<sup>4</sup> SPP, Matriz de insumo-producto de 1977. Del valor bruto de la producción agropecuaria, 44% corresponde a insumos industriales.

mo sobrepasa a la de la producción, debido a que el crecimiento de ésta es muy lento (1965-1975); otra, en la cual el déficit de producción persiste, a pesar de tasas relativamente altas de crecimiento del producto agrícola, debido a que el consumo se dispara hacia arriba en 1975-1980 que coincide con el *boom* petrolero que es la última etapa de crecimiento acelerado de la economía; una tercera fase en que hay superávit debido a una brusca caída del consumo per cápita (1980-1985), y a partir de 1985 una cuarta fase en la cual tanto la producción como el consumo per cápita descienden bruscamente. La tasa de crecimiento del producto cae de 5.0% a -0.6% promedio anual en el quinquenio 1985-1990 y al 0.6% en el periodo 1985-1992, al mismo tiempo el consumo crece a una tasa promedio anual de 1.1 y 0.6% en los periodos mencionados, con lo cual se registra una considerable disminución del consumo por persona de bienes agrícolas.

A la primera fase de la crisis se le puede caracterizar como de incapacidad productiva, situación que contrasta con los pronósticos que habían hecho la mayor parte de los expertos que diagnosticaron para los años sesenta una crisis de sobreproducción que Edmundo Flores advirtió como “calamitosa época de vacas gordas”.<sup>5</sup>

La segunda fase también es de insuficiente capacidad productiva pero ante un acelerado crecimiento de la demanda que fue lo que ocurrió durante la bonanza petrolera.

La tercera fase se vivió durante el sexenio de Miguel de la Madrid, en el cual durante algunos años se obtuvieron importantes saldos positivos en la balanza comercial agropecuaria a pesar de una caída considerable de la tasa de crecimiento del producto. Lo notable en ese momento es una drástica caída en el consumo de alimentos por habitante, que es lo que permite contar con excedentes exportables. Pero la caída en el consumo de bienes agropecuarios permite también que se inviertan nuevamente los términos de intercambio en contra del sector —que habían mejorado en la década anterior— y en consecuencia se abatan los márgenes de rentabilidad y la capitalización agrícola. El incremento de las exportaciones no alcanzó a compensar esa caída del mercado interno y sólo benefició a una mínima parte de los producto-

<sup>5</sup> Edmundo Flores, *Vieja revolución, nuevos problemas*, Joaquín Mortiz, México, 1968.

res. A ese tercer momento de la crisis se le puede llamar como de insuficiencia de la demanda.

La cuarta fase por la que actualmente pasa la crisis, es peor que las tres anteriores: ahora se suma a la caída de la demanda una insuficiente capacidad productiva interna. Con menor consumo de alimentos ha crecido la dependencia alimentaria del exterior, tenemos ahora un sector agropecuario incapaz de satisfacer un mercado nacional profundamente contraído. Es una crisis tanto de producción como de demanda.<sup>6</sup>

Otro papel importante que la agricultura ha desempeñado en el crecimiento económico de México es en el sector externo.

En el periodo de “desarrollo estabilizador” el superávit de la balanza comercial agropecuaria financió en término de divisas alrededor de 50% del déficit de la balanza comercial no agropecuaria. En 1970 esta participación se redujo a 24% y el periodo de la crisis coincide con un periodo de déficit en la balanza agropecuaria de 1975 a 1981. Esto es, la influencia de la agricultura en el sector externo de la economía dio un giro de 180 grados.

Al no cumplir la agricultura la función de oferta suficiente de alimentos, tampoco puede cumplir satisfactoriamente la función de aporte de divisas necesarias para financiar el desarrollo. En 1956 el saldo positivo de la balanza comercial agropecuaria contribuía a financiar 57% del déficit de la balanza comercial no agropecuaria; en 1960 esta participación fue de 39%, y en 1965 la mitad del déficit comercial del resto de la economía —que era casi totalmente el saldo negativo de la industria— lo seguía financiando el sector agropecuario. Esto es, en 1965 se registra un saldo negativo en la balanza comercial total del orden de 446 millones de dólares; sin el aporte del sector agropecuario este déficit hubiera alcanzado los 892 millones.

Así, el sector agropecuario desempeñaba un papel decisivo para el financiamiento del desarrollo. La diferencia entre un déficit financiable y otro que se traduciría en un endeudamiento externo excesivo, incompatible con el crecimiento de la economía, era precisamente el

<sup>6</sup> F. Zermeño, “La agricultura en el futuro de la economía mexicana”, en Pablo Arroyo (comp.), *El sector agropecuario en el futuro de la economía mexicana*, Facultad de Economía, UNAM, México, 1991.

aporte neto de divisas que hacía la agricultura. Este aporte empezó a declinar a partir de 1965. Ya para 1970, la contribución de la agricultura al financiamiento del déficit industrial fue de sólo 24%, en 1975 desaparece tal aporte, el saldo de la balanza comercial agropecuaria ya es negativo, situación que se mantiene la mayor parte de los años ochenta. A lo largo de esta década sólo en tres años se obtiene un saldo positivo en la balanza agropecuaria, pero éste ya no tiene un peso significativo en el financiamiento del déficit industrial, ya que son años en los cuales la industria alcanza cuantiosos saldos positivos en la relación comercial con el exterior, que sirvieron para el pago del servicio de la deuda externa.

A partir de 1989 y en lo que va de la década de los noventa, la industria registra un creciente saldo negativo en su balanza comercial, pero ahora la agricultura cuando no contribuye a incrementar el déficit aporta un saldo neto de divisas muy poco significativo.

Estamos ante un verdadero cambio estructural, que se inicia en 1965. Desde entonces la agricultura dejó de tener un papel relevante en el aporte neto de divisas para el financiamiento de la economía. Se registra, más bien, una tendencia deficitaria de la balanza comercial del sector agropecuario.

El incumplimiento de las funciones sustanciales de la agricultura se explica por lo que ha ocurrido en la esfera de la producción. Un largo periodo de estancamiento con algunas fases recesivas caracteriza el desempeño de la agricultura mexicana desde 1965. Mediante el análisis de los volúmenes de producción y sus determinantes —superficie cultivada y rendimientos por unidad de área— nos acercamos a la definición de la larga crisis agrícola.

Se observa a partir de 1965 el inicio de un franco periodo de desaceleración de la producción agrícola que contrasta con lo que ocurrió en la década anterior. La tendencia no es igual en los distintos tipos de cultivo. Observamos una notable diferencia entre los índices de crecimiento de los bienes agrícolas para consumo básico (maíz, frijol, trigo, arroz y chile verde) y los bienes agrícolas para la industria (cártamo, cebada, ajonjolí, caña de azúcar, alfalfa, avena, sorgo, soya y tabaco).

Otro aspecto que merece resaltarse es que el grupo de productos agrícolas que menor crecimiento registra es el de exportación, que son los que venden en el exterior normalmente más del 10% de su volu-



men de producción: algodón, tomate rojo, fresa, café y henequén (sustituido por melón y sandía a partir de 1980).

En los quinquenios 1955-1960 y 1960-1965, la tasa de crecimiento de la producción de los cultivos mencionados (que constituyen una muestra que representa más de 80% de la producción agrícola total) sobrepasa ampliamente a la tasa de crecimiento de la población; a partir del quinquenio 1965-1970 cambia la situación: los básicos crecen a una tasa promedio anual de sólo 1%, cuando los aumentos de la producción total apenas sobrepasan el ritmo de crecimiento de la población; durante el quinquenio 1970-1975 la tasa de crecimiento de la producción total es menor que la de la población, situación que prevalece hasta 1992. En el periodo 1985-1992, la tasa de crecimiento promedio anual de la agricultura es de sólo 0.18% cuando la población registra una de 1.9 por ciento.

Mediante programas específicos de apoyo, como el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), se logró que la producción de básicos alcanzara una tasa de crecimiento promedio anual de 5.2% en el quinquenio 1975-1980, situación que se extiende hasta el quinquenio siguiente, pero a costa de una proporcional caída de la producción de los agrícolas industriales. A partir del quinquenio 1985-1990 también la tasa de crecimiento de los básicos desciende en forma pronunciada.

La producción agrícola total era de 80 millones de toneladas en 1980 y de sólo 81.5 millones en 1990; en esta década la población nacional aumentó 21.5 por ciento.

Si se considera sólo el desempeño de los diez principales productos agrícolas se tiene que en 1980 se producen 23 millones de toneladas y en 1990, 27.5 millones, situación que permanece estancada, ya que en 1993 se producen sólo 27.2 millones de toneladas.

A partir de 1990 se registra un importante repunte en la producción de maíz, debido al trato preferencial que se le ha dado a este cultivo, tanto en lo referente a política de precios como de comercio exterior. Por esta razón ha habido una sustitución de otros cultivos por el maíz.

Excluyendo al maíz, el volumen total de producción de los principales cultivos desciende de 10.8 millones de toneladas en 1980 a sólo 8.9 en 1993; a partir de 1990, cuando se inicia esta sustitución en favor del maíz, el volumen de producción de los demás cultivos desciende de 12.9 millones de toneladas en 1990 a sólo 8.9 millones en 1993.

A partir de 1987, cuando se inicia el proceso más acelerado de liberación comercial, el maíz es el producto agrícola, de los diez más importantes, que más aumenta su volumen de producción, siguiéndole el frijol. No por casualidad estos son los únicos productos que no se han liberado desde entonces. Todos los demás disminuyen, a partir de su liberación comercial, su índice de producción: el sorgo 53%, el arroz 73%, el cártamo 76%, el ajonjolí 50%, la semilla de algodón 19%, la soya 50%, la cebada 11%, y la producción de trigo de 1993 es menor 18% a la de 1987.

A lo largo de casi 30 años la superficie cultivada en el país no ha aumentado. En 1992 se cosecharon prácticamente la misma cantidad de hectáreas que en 1965.

Los productos de exportación fueron los que más disminuyeron el terreno cultivado en términos relativos: en 1992 se le dedicaron 516 000 hectáreas menos que en 1965, lo cual representa una reducción de 37%. También los básicos registraron en el mismo periodo una reducción extensiva: en 1992 se cultivó una superficie 11% menor que en 1965, lo cual en términos absolutos equivale a 1 255 000 hectáreas menos.

La menor extensión de los cultivos de básicos y exportables, se compensó con un aumento de 1 768 000 hectáreas en la de insumos industriales.

Sin embargo, el cultivo de estos productos —oleaginosas, caña e insumos forrajeros—, que eran los únicos que estaban creciendo de manera extensiva, registra una drástica caída al iniciarse la política de apertura comercial. Desde 1985 disminuye la superficie cultivada. En 1992 se ocuparon 1 064 000 hectáreas menos que en 1985, lo cual equivale a una reducción de 27% de la superficie cultivada con productos agrícolas para la industria.

En los cambios en la extensión de la superficie cultivada se expresa de manera inmediata la actitud de los productores. Aumenta o disminuye de un ciclo a otro con la rentabilidad; los cambios en la extensión de un tipo de cultivo con relación a otros responde a modificaciones en sus precios relativos, y según se ven afectados por políticas diferenciadas de comercio y fomento. En capítulos posteriores se analizarán los cambios en el uso del suelo agrícola en relación con modificaciones en la demanda de alimentos y en la política comercial.

Independientemente de esos movimientos, vale resaltar el estancamiento de la superficie total cultivada en el país, desde hace ya tres décadas. El avance que durante algunos años mostraron los cultivos industriales se basó en la reducción de los básicos y exportables, y ahora el crecimiento extensivo que se registra de algunos básicos —maíz y frijol— es a costa de reducir el área de cultivo de los demás.

¿Lo anterior significa que en México se llegó al límite de la frontera agrícola desde hace 30 años? Ello contrastaría con estudios recientes que señalan que en México se dispone aún de una frontera agrícola considerable, de más de 10 millones de hectáreas.<sup>7</sup>

Además del área cultivada, los rendimientos por hectárea son el otro determinante del volumen de producción agrícola.

En los rendimientos por hectárea se manifiesta el progreso técnico de la agricultura; las variaciones en la producción que se deben a siniestros o cambios climatológicos tienden a compensarse durante varios ciclos. El desarrollo intensivo de la agricultura se expresa en el índice de los rendimientos por unidad de área sembrada.

En el periodo previo a la crisis, no sólo la superficie cultivada, también los rendimientos por hectárea registraban tasas altas de crecimiento.

Durante los quinquenios 1960-1965 y 1965-1970 los rendimientos crecieron a una tasa promedio anual de 3.5 y 4.1%, respectivamente. A partir de entonces, la dinámica de los rendimientos, al igual que la de la superficie cultivada, se hace más lenta que el aumento de la población, con excepción del quinquenio 1975-1980.

En el quinquenio 1980-1985 los rendimientos por hectárea decrecieron a una tasa promedio anual del 2.1%, y en el 1985-1990 aumentaron a sólo 0.52% promedio anual.

Desde el quinquenio 1965-1970 los rendimientos por hectárea de productos de básicos registran tasas de crecimiento menores que las de crecimiento de la población, excepto en el quinquenio 1975-1980. El de los industriales tiene un comportamiento más irregular, con fuertes retrocesos en algunos periodos. En los bienes agrícolas de exportación el comportamiento de los rendimientos por hectárea es también muy irregular, con altas tasas de crecimiento en los quinquenios 1965-1970 y 1980-1985, y con tasas muy bajas en los demás periodos.

<sup>7</sup> CESPA (SARH, CEPAL), *El desarrollo agropecuario de México*, México, 1982.

El potencial de la agricultura corresponde a las posibilidades de su desarrollo extensivo e intensivo. En México las posibilidades de desarrollo extensivo parece tener ya límites muy cercanos, que se identifican con una frontera agrícola aparentemente ya agotada, dado el nulo avance de la superficie global cultivada desde hace ya tres décadas o que cuando mucho llega a 10 millones de hectáreas, que significarían un incremento de apenas dos terceras partes de la mayor superficie que se ha cultivado en el país. Esto es, por la vía puramente extensiva, muy pronto el crecimiento de la población rebasaría la posibilidad absoluta de autosuficiencia alimentaria de la nación.

Por tanto, es en el potencial intensivo en donde está la clave para el desarrollo futuro de la agricultura y para prever la posibilidad de la autosuficiencia alimentaria. De hecho el incremento de la producción que ha habido en los últimos 30 años se explica casi exclusivamente por el incremento de los rendimientos por hectárea.

El atraso tecnológico, la heterogeneidad productiva, la descapitalización del sector tanto por parte del sector público como del privado, junto con los escasos incentivos para la inversión productiva significan un enorme potencial productivo no aprovechado en la agricultura mexicana.

En un ejercicio que se hizo para estudiar el potencial productivo del principal cultivo nacional —el maíz— se obtuvo una información que nos da una idea aproximada del potencial productivo de la agricultura.<sup>8</sup> Se hizo un análisis comparativo de los rendimientos por hectárea en el cultivo del maíz según la aplicación de distintos patrones tecnológicos que operan en el país. De acuerdo con la clasificación que utiliza la SARH en la encuesta para estimar precios, coeficientes técnicos y rendimientos de la producción agrícola se obtienen ocho distintos patrones tecnológicos de cultivo:

RMF: con riego, semilla mejorada y fertilizante.

RCF: con riego, semilla criolla y fertilizante.

RMS: con riego, semilla mejorada sin fertilizante.

RCS: con riego, semilla criolla, sin fertilizante.

TMF: temporal, semilla mejorada, con fertilizante.

<sup>8</sup> F. Zermeño, *Condiciones competitivas de la agricultura del maíz en México*, CEPNA, México, 1993.

TCF: temporal, semilla criolla, con fertilizante.

TMS: temporal, semilla mejorada, sin fertilizante.

TCS: temporal, semilla criolla, sin fertilizante.

Como promedio de los ciclos agrícolas 1985-1989, tenemos que en México sólo 12% del cultivo de maíz se realiza con auxilio de riego, por lo tanto, 88% es de temporal. En riego, 33% de la superficie se cultivó con el patrón tecnológico de semilla criolla y fertilizante (RCF); 48% incorporó semilla mejorada y fertilizante (RMF); con semilla criolla sin fertilizante se cultiva 18.7% y, finalmente con semilla mejorada sin fertilizante se cultiva en riego sólo 0.3 por ciento.

En temporal, la mayor parte, 66%, del cultivo se realiza con el patrón de semilla criolla y fertilizante (TCF). Este patrón es el más extendido en la producción del maíz, pues abarca 61% de la superficie total cultivada; con semilla mejorada y fertilizante (TMF) se cultiva 17%, con semilla mejorada sin fertilizante (TMS) sólo 0.3%, y con semilla criolla sin fertilizante (TCS) que es el patrón tecnológico típicamente tradicional, se cultiva aún 16.7% de la superficie de temporal.

Existe una gran sensibilidad de los rendimientos por hectárea a la incorporación de recursos productivos y tecnológicos. A tal grado que en las unidades de producción cultivadas con el patrón tecnológico más atrasado (TCS) se obtiene la rentabilidad más baja; en ellos el costo del cultivo por hectárea es el más bajo, pero al mismo tiempo el costo por unidad de producto es el más elevado.

Con datos del ciclo primavera-verano, promediando resultados medios del periodo 1985-1989, se registran las siguientes diferencias de rendimiento según los patrones tecnológicos:

"a] Riego sobre temporal: diferencias de 82% en favor del riego al comparar a los patrones RMF y TMF, y de 79% al comparar RCF y TCF.

"b] Los que usan fertilizante respecto de los que no usan: en riego, la diferencia en favor de los que usan es de 36% al comparar RCF y RCS. En temporal, la diferencia es de 56%, si se comparan TCF y TCS.

"c] La diferencia en rendimientos entre los que usan semilla mejorada y criolla, es en riego de 62%, al comparar RMF y RCF. En temporal, la diferencia es de 89% al comparar TMF y TCF".<sup>9</sup>

<sup>9</sup> F. Zermeño, *Condiciones competitivas de la agricultura del maíz en México*, CEPNA, México, 1993, cuadro 1 de la segunda parte, p. 64.

El rendimiento promedio anual en el periodo 1985-1989 de los que cultivaron con el patrón tecnológico más atrasado fue de 0.88 toneladas por hectárea y con el más avanzado (RMF) fue de 4.5 toneladas por hectáreas, esto es, más de cinco veces superior.

El potencial que se puede calcular con los datos mencionados corresponde al aprovechamiento pendiente de un nivel tecnológico dado. Para el futuro desarrollo intensivo de la agricultura debemos agregar a ese potencial el que resulta del mismo avance tecnológico que se puede dar en diferentes aspectos, por ejemplo: para un aprovechamiento óptimo del agua, aplicación de avances en la ingeniería hidráulica, en sistemas de irrigación y métodos para conservar la calidad del suelo y los microclimas de cada región; mejores fertilizantes y métodos de aplicación, preparación mecánica de los suelos, etcétera.

El creciente rezago en el cumplimiento de la agricultura de ciertas funciones básicas para el desarrollo, el estancamiento de los volúmenes de producción y de la superficie cultivada, el insuficiente aumento de los rendimientos, la falta de competitividad que se expresa en la recesión de casi todos los productos agrícolas que fueron liberados, son rasgos del desempeño de la agricultura mexicana en los últimos años que nos permiten hablar de una larga crisis del sector que abarca ya casi tres décadas.

Sin embargo, para comprender y aplicar de manera precisa el concepto de crisis se tiene que relacionar con el funcionamiento de la economía en su conjunto para poder abarcar el fenómeno en su complejidad. Se requiere ubicar el movimiento cíclico de la agricultura dentro del ciclo de la economía para observar cómo la crisis agrícola influyó en la crisis de la economía y al contrario, cómo la crisis de la economía afecta el desempeño de la agricultura.

Por ejemplo, durante el último periodo de crecimiento acelerado de la economía mexicana, que fue el de la bonanza petrolera, la producción agrícola creció a un ritmo superior al de la llamada Edad de Oro de la agricultura mexicana.

No obstante, nunca fue más aguda la crisis agrícola que entonces: se registró la peor balanza comercial agropecuaria con el exterior, los precios agrícolas se convirtieron en fuente inflacionaria, la agricultura fue financiada en lugar de contribuir al financiamiento del desarrollo [...] en cam-

bio, en tiempo de aguda crisis de la economía, la agricultura ha crecido a tasas menores que la población, a pesar de lo cual se obtienen saldos favorables en la balanza agropecuaria durante 1984 y 1985. El colmo fue 1986, año en el cual el producto agrícola disminuyó en 4.2%. No obstante, se logró un saldo favorable en la balanza comercial agropecuaria de más de mil millones de dólares al tiempo que los precios relativos del sector agropecuario bajaron para volver así al camino de las transferencias de valor en favor de la industria.<sup>10</sup>

En lo que va del presente siglo, la agricultura mexicana ha transitado de periodos de insuficiencia a otros de sobreproducción, para caer nuevamente en lapsos de insuficiencia. Estas oscilaciones cíclicas han generado un doble espejismo: el de una gran capacidad productiva del sector que en los años sesenta motivó el pronóstico de una “calamitosa época de vacas gordas” que se haría presente en la década siguiente; pero también el de un gran mercado nacional de alimentos que justificaría todos los apoyos a la oferta, buscando el puro eficientismo productivo. Pero “[...] si consideramos, por el lado de la oferta, el carácter desigual y polarizado de la estructura agraria, y por el lado de la demanda, el insuficiente ingreso de la mayoría de la población, que ha padecido notables rezagos nutricionales aún durante los largos periodos de auge de la economía, entonces nos damos cuenta que la insuficiencia está por ambos lados”.<sup>11</sup>

Para definir mejor el fenómeno, se debe distinguir entre la existencia de elementos de crisis, siempre presentes, y la aparición de la crisis misma. Esta ocurre cuando se condensan un conjunto de elementos. En la crisis los hay externos e internos. Los externos se refieren a ciertos aspectos del funcionamiento de la agricultura que afectan a la economía en su conjunto: por ejemplo al financiamiento del desarrollo, a la balanza comercial, al equilibrio monetario o fiscal, al salario o a la ganancia en todos los sectores de actividad.

Los elementos internos de la crisis afectan a la propia población rural: su nivel de ocupación, de ingresos, de bienestar, los movimientos migratorios, etcétera.

<sup>10</sup> F. Zermeño, “Efectos de la modernización de la economía en la agricultura”, *El Economista Mexicano*, núm. 1, vol. XX, México, 1988.

<sup>11</sup> *Ibid.*

En la explicación casual de la crisis se deben tomar en cuenta tres aspectos: a] la dinámica de la economía en relación con la dinámica de la agricultura o cómo de la dinámica económica se derivan ciertos requerimientos para la agricultura; b] la relación de intercambio entre agricultura e industria, y c] la estructura agraria.<sup>12</sup>

## II. LA AGRICULTURA EN UN NUEVO MODELO DE DESARROLLO

El motor del crecimiento económico de cualquier país es la demanda de bienes y servicios. Es la expansión de ésta la que mueve a la plena utilización de los recursos productivos existentes, la que motiva la formación de capital productivo adicional y la que exige la elevación de la productividad mediante el progreso técnico.

En México el principal componente de la demanda agregada, el mercado, que debe abastecer la producción, ha sido y sigue siendo con mucho el consumo privado de bienes y servicios. Este hecho tiende a permanecer durante un periodo largo. En 1980 el consumo privado representaba 57.6% del total de la demanda agregada. El segundo lugar correspondía a la formación bruta de capital (inversión) con 24%, y el tercer lugar a las exportaciones, que participaron con 9.5% de la demanda total. En 1992 el peso relativo del consumo privado en la demanda total prácticamente se mantiene igual: equivale a 57.8%; la inversión sigue ocupando el segundo lugar, pero disminuye su participación a sólo el 17.6%, y aumenta el peso relativo de las exportaciones al ubicarse en 15.5%. El otro componente de la demanda agregada es el gasto en consumo del gobierno que tampoco registra grandes variaciones a lo largo de este periodo: 8.9% en 1980 y 9.1% en 1992.

El gasto en consumo de la población, que como vimos es el principal componente del mercado de los bienes y servicios que produce la economía nacional, se clasifica a su vez en ocho renglones según su objeto: 1] alimentos, bebidas y tabaco; 2] vestido y calzado; 3] alquileres, combustibles y energía eléctrica; 4] muebles, accesorios, enseres domésticos y empleados de la casa; 5] cuidados médicos y conserva-

<sup>12</sup> *Ibid.*



ción de la salud; 6] transporte y comunicaciones; 7] esparcimiento, servicios culturales y de enseñanza, y 8] otros bienes y servicios.

De estos renglones el que tiene con mucho el mayor peso es el de alimentos y bebidas. Su primacía se mantiene en el tiempo: en 1980 representó 35.5% del gasto en consumo de la población y en 1991 esta cifra es de 34.8%; el renglón que le sigue en importancia es el 3 (alquileres, combustibles y energía eléctrica) con 12.3% del gasto total en consumo en 1991. Para los sectores de menores ingresos, la mayoría nacional, el sesgo del gasto en consumo en favor de los alimentos es aún mayor.

El consumo alimentario no sólo constituye el principal renglón del primer componente de la demanda agregada de la economía, sino también es el más dinámico. En México debido al enorme rezago nutricional de la mayoría de la población, al aumentar el ingreso de los trabajadores, el gasto que más crece es el destinado al consumo de alimentos. Por esta razón, cualquier proceso de crecimiento económico que impulse mayor empleo y mejores salarios, impulsa de inmediato una expansión del mercado de alimentos. Esto seguirá siendo así en tanto no se supere el rezago alimentario que de manera tan objetiva ha demostrado el Instituto Nacional de la Nutrición en sus encuestas periódicas.

Debido a estos hechos, en México se puede plantear de manera realista un modelo económico que tenga como eje de desarrollo el complejo agroalimentario y como principal motor el ingreso y en consecuencia el gasto en consumo de la mayoría de la población.

El complejo agroalimentario incluye no sólo la producción primaria —agropecuaria y pesquera— de alimentos, sino todo el proceso de conservación, comercialización e industrialización de los mismos. Este complejo ocupa el segmento de más peso en la estructura productiva nacional, ya que al vasto sector agropecuario se le sumaría la principal rama del sector manufacturero, que es el primero de la estructura industrial del país: la alimentaria.

Un modelo de desarrollo que tenga como eje el complejo agroalimentario, dada la situación actual, significa que se pone en el centro la satisfacción de las necesidades esenciales de la población, como un primer paso del bienestar social.

Lo que se intenta subrayar es que el modelo que aquí se propone no sólo es socialmente justo sino además viable dentro de la perspectiva

de una economía de mercado. Desde luego, su viabilidad corresponde a un periodo determinado, que se puede medir y evaluar según se mueva la elasticidad ingreso de la demanda alimentaria, antes de que se satisfaga el rezago nutricional de la población.

Al definir el eje del desarrollo no se está excluyendo a ningún sector productivo, ya que por una parte este eje se relaciona hacia atrás y hacia adelante con diversas ramas de la industria y de los servicios, y por otra, esta definición sólo significa un realce determinado para dar prioridad al crecimiento del complejo agroalimentario, al mismo tiempo que se dinamizan todos los demás sectores.

La primera condición para impulsar este modelo es la superación de la crisis agrícola. La agricultura es sólo un eslabón de la cadena agroalimentaria, pero es el esencial, más que por su peso en el valor de dicha cadena, por ser el objeto de todo el proceso de transformación pecuaria e industrial de los alimentos. La falla de cualquier otro eslabón —almacenamiento, transporte, industrialización, distribución, etc.— fácilmente se puede reparar, pero si falla la agricultura, la cadena no existe.

Para superar la crisis agrícola se deben revertir todos los factores que la causaron, algunos de los cuales hemos señalado aquí: la relación de precios para garantizar una rentabilidad razonable; crédito suficiente, oportuno y barato con la participación tanto de la banca privada como de la llamada banca de desarrollo; fomento de la producción de insumos productivos; ampliación y mejoramiento de la infraestructura hidráulica, caminera, energética y de almacenamiento; fomento de la investigación, difusión y enseñanza científico-tecnológica; racionalización de la apertura comercial para garantizar el desarrollo del sector agrícola nacional; apoyo a la comercialización interna, entre otros.

Esta política se debe llevar a cabo por medio de diversas instituciones, no sólo del gobierno federal. Instituciones no sólo federales, sino también estatales y municipales, lo mismo que de carácter social y mixto (representantes gubernamentales y privados) con una decisiva participación democrática de los propios productores. Al Estado sólo le corresponde promover y apoyar a estas instituciones y actuar para suplir lo que éstas o los particulares no puedan hacer y que sea necesario para el desarrollo del sector.

Para poder hacer efectivo el apoyo gubernamental al desarrollo agropecuario y sus instituciones de fomento, debe aumentar la parte del presupuesto federal asignado al sector de desarrollo rural. Para que sea financiable, debe destinarse a este sector un porcentaje del gasto programable similar al que se ejercía al principio de la década de los ochenta: 12%. Esto significa que la magnitud del gasto que se puede orientar a estos fines estará en función de la capacidad financiera del Estado, la cual se expresa en la magnitud de su gasto programable.

La política de apoyo institucional al campo traerá como consecuencia un gran desarrollo técnico de la agricultura, lo cual elevará la capacidad competitiva del país en el ámbito mundial. Esto es, al mismo tiempo que se satisface un mercado interno en proceso de expansión, la agricultura aumentará su capacidad exportadora debido a una mayor competitividad. Esto significa que el modelo que proponemos no es uno de desarrollo hacia adentro, sino de desarrollo desde adentro. La economía se fortalece internamente para ser más competitiva en el plano internacional. Aunque sabemos que puede haber una dinámica exportadora pero la dinámica del modelo, y de su eje, el complejo agroalimentario, no debe depender del mercado externo, ya que éste tiene grandes limitaciones que no dependen de lo que los mexicanos hagamos. Por ejemplo, la actual dinámica de la agricultura corresponde casi totalmente al mercado nacional. Más de 90% de la superficie agrícola del país se dedica a productos que se venden en México en más de 95%. Los cultivos que dedican más de 10% de su producto a la exportación, ocupan actualmente sólo 7% de la superficie agrícola nacional. Este dato se ha movido muy poco a través del tiempo: en 1970 se dedicaba a cultivos de exportación sólo 6.3% de la superficie agrícola; en 1980, 6.6% y en 1993, 6.9%. Por muy exitosa que fuera una política agrícola orientada principalmente al mercado externo, podría cuando mucho duplicarse la superficie destinada a cultivos de exportación, con lo cual 86% de la agricultura aún quedaría excluida.

La formulación e impulso de un modelo de desarrollo que tenga como eje el complejo agroalimentario no se reduce al replanteamiento de la política agrícola o agraria. Implica un cambio en toda la política económica, orientado hacia una mejor distribución social, sectorial y regional de la producción, el ingreso, la riqueza y el progreso técnico, y hacia una mayor autonomía del país. Una condición para el avance

de este modelo es el resurgimiento de la agricultura; otra, es el progresivo y generalizado mejoramiento del empleo productivo y de los salarios.

La superación de la ya veinteañera crisis agrícola del país es condición y a la vez será resultado de un verdadero y sostenible aumento del ingreso de los trabajadores.

# LA GANADERÍA MEXICANA: TIEMPO DE CRISIS

**Michelle Chauvet\***

## INTRODUCCIÓN

El eje del Seminario de Economía Agrícola del Tercer Mundo en esta ocasión será el examen de los saldos y perspectivas en el campo mexicano durante el sexenio de 1988 a 1994.

Para la ganadería mexicana, particularmente en el sector bovino de carne, los cambios han sido sustanciales. En atención a ellos es que este trabajo primero se dirige a comparar las condiciones en que se desarrollaba la ganadería de carne en 1988 con las circunstancias prevalentes en 1994; ello da paso a la reflexión sobre qué aspectos son de ruptura y cuáles de continuidad en este cambio de modelo económico para trascender el diagnóstico de la producción pecuaria y buscar las implicaciones que el nuevo modelo acarrea para el desarrollo de la ganadería bovina de carne.

El balance de las políticas de ajuste estructural, liberalización comercial, retiro de la participación del Estado en la economía, privatización de empresas y servicios públicos y la promoción de las normas de mercado en lugar de la regulación ofrece aspectos positivos y saldos.

De los primeros se destaca “[...] el haber dado a la nación una extraordinaria sacudida que sin duda era necesaria y urgente en una sociedad apoltronada en la autocomplacencia, en el autoengaño, en la improductividad y en la pereza mental y política” (Márquez, 1993: 2). La enumeración de los saldos es mayor: pérdida de mercados, empresas en quiebra, desempleo, carteras vencidas, aumento de la pobreza y profundización de la misma. En fin, un “[...] perfil de insolvencia, de inseguridad, de incertidumbre y de reclamo que aumenta conforme pasa el tiempo” (Márquez, 1993: 2).

Con este marco, en el cuadro se comparan los principales rubros que caracterizan el antes y el después de la actividad ganadera en el

\* Departamento de Sociología, UAM-Azcapotzalco.

periodo que se analiza. Desafortunadamente un esquema de este tipo deja fuera una serie de matices y especificidades, además de que se generalizan circunstancias que no necesariamente se aplican a todos los casos, pero es útil desde el punto de vista de la síntesis de los aspectos relevantes.

CUADRO 1  
LA GANADERÍA MEXICANA: TIEMPO DE CRISIS

1987	1994
1. Protección arancelaria.	1. Apertura comercial.
2. Cuotas de exportación sólo para los estados del norte.	2. Libre exportación desde cualquier estado.
3. Estancamiento productivo.	3. Crisis de rentabilidad.
4. Separación entre agricultura y ganadería.	4. Integración agricultura y ganadería.
5. Ilegal compra y/o renta de tierras ejidales.	5. Legal compra y/o renta de tierras ejidales.
6. Regulación y fomento del Estado.	6. Retiro del Estado.
7. Asistencia técnica y extensionismo público.	7. Privatización servicios de asistencia técnica.
8. Desarticulación entre las fases.	8. Exigencia de organización e integración.
9. Indiferencia hacia el deterioro ambiental.	9. Exigencia de una ganadería sustentable.
10. Vigencia del poder caciquil y predominio de la vía extensiva.	10. Fractura del poder tradicional y transición hacia una visión empresarial.

1] El auge de la ganadería extensiva tuvo uno de sus pilares en el acentuado proteccionismo que se termina a mediados de la década de los ochenta. En 1985 se reducen los aranceles y en 1988 se llega a una tasa cero para la importación de carne de res y la eliminación de los permisos previos de importación. Esta apertura provocó que de 1987 a 1992 las compras externas de carne de res pasaran de 4 671 a 136 963 toneladas (SARH). Esta abrupta liberalización comercial provocó que en vísperas de la firma del TLC, en noviembre de 1992, se fijaran aranceles a la importación de carne de bovino.

2] El levantamiento de la restricción que tenían los productores del centro y sur del país para la exportación de ganado vivo tuvo dos efectos. Al autorizarse este mercado, los ganaderos que vieron desplomarse el precio interno del ganado de engorda, tuvieron una salida en la exportación. Sin embargo, esto abrió un terreno para la competencia entre los ganaderos del norte y los del interior. Durante décadas los mercados habían estado bien delimitados, los productores del trópico húmedo y seco dirigían su producción al abasto del mercado interno, y los ranchos del norte árido y semiárido preferentemente se orientaban a la exportación de becerros al destete.

3] La demanda de cárnicos por parte de la población está en función del nivel de ingresos al que se tenga acceso. En los ochenta el deterioro de los salarios afectó el consumo de proteína animal y la producción se estancó. En efecto, la inequidad en la distribución del ingreso ha provocado que “el 40% de la población en extrema pobreza haya declinado sus ingresos y el 10% de los más ricos lo incrementaron en 5.8% de 1984 a 1992” (Fuji, 1994). A esto hay que sumar el agotamiento del modelo extensivo para la ganadería pastoril que atrofió el mecanismo de obtención de la renta del suelo y que junto con la orientación que tomó la política económica —señalada más arriba— provocaron la caída de la rentabilidad. Ello desencadena la crisis ganadera (Chauvet, 1994).

4] La anterior legislación agraria prohibía cultivar en tierras ganaderas; con ello se estableció un divorcio entre agricultura y ganadería y se propició la permanencia del modelo extensivo de desarrollo ganadero.

La Ley en vigor permite la coexistencia en el uso del suelo para las actividades agrícolas, ganaderas y forestales. Le quita a los ganaderos

el pretexto para no realizar una ganadería intensiva o semiintensiva, aunque hoy en día los obstáculos para ese cambio se presentan desde otros frentes, por ejemplo, el encarecimiento del crédito que impide remediar la descapitalización.

Este cambio también desencadena nuevos ámbitos de conflicto entre agricultores y ganaderos; estos últimos al cultivar sus propios forrajes disminuyen el que demandan a los agricultores, y aunque la ley limita los cultivos que pueden realizarse en el rancho, permite incluso la venta de excedentes.

En la reunión anual de la Confederación Nacional Ganadera (CNG), en 1993, se manifestaron, entre otras, dos tipos de demandas que reflejan los distintos intereses. Por un lado, los ganaderos de engorda intensiva que solicitaban al gobierno federal apoyos equivalentes a los que reciben sus homólogos en Estados Unidos y Canadá a fin de hacer la engorda con base en granos a precios competitivos, y por el otro lado, los ganaderos de engorda con pastizales solicitaban a la SARH una campaña que publicitara las bondades de la carne derivada del pastoreo frente a la realizada con granos y poder de esa manera contrarrestar las importaciones de carne.

5] La renta de agostaderos ejidales o de parcelas es una vieja práctica que se ha realizado con independencia de su carácter ilegal. Su reconocimiento jurídico saca a flote un mercado de tierras que existía subterráneamente y que al abrirse crea las condiciones para el incremento del precio de la tierra y de los arriendos de la misma. Éste será un proceso paulatino, ya que estará en función de las regiones agropecuarias y de las calidades de los suelos de que se trate.

Lo que se buscaba con estos cambios legislativos era atraer la inversión extranjera al campo. De hecho el nuevo modelo económico se articula alrededor del capital foráneo; sin embargo, en el sector agropecuario no se logró esa meta. Si bien las reformas al artículo 27 constitucional se dieron en 1992, en 1994 Bob Nunley, ganadero de Texas, declaró: "Esperamos ser los primeros en entrar en México a rentar tierras" (Sepúlveda: 1994).

6 y 7] El retiro de las instituciones del Estado tanto del financiamiento, la regulación del precio de los insumos, la asistencia técnica y el extensionismo deja que los productores del campo se enfrenten con sus propios recursos al logro de la eficiencia y productividad que les



permita sortear la competencia internacional que ahora se libra en el propio territorio y no detrás de las fronteras. Miles de pequeños y medianos ganaderos que tienen el rancho como única fuente de ingresos, que durante décadas habían usufructuado o desdeñado los servicios de asistencia técnica, ahora deben pagar por ellos.

## SÍNTOMAS DE LA REESTRUCTURACIÓN

Con respecto a 1994 los rubros 8, 9 y 10 de la tabla manifiestan tendencias que se avizoran como síntomas de lo que puede interpretarse como una reestructuración de la actividad, es decir, que son tendencias que están presentes ahora, pero que aún no se consolidan.

8] La fase primaria de la producción de carne de res ha estado desarticulada de las siguientes fases del proceso. La comercialización del ganado vivo aún es muy artesanal y son pocos los ganaderos que están insertos en los siguientes eslabones de la cadena. La cría y engorda de ganado en los ranchos está dominada por un grupo de ganaderos y la comercialización de los hatos para sacrificio por otro sector de intermediarios e introductores que no necesariamente son ganaderos, y por último, la faena y distribución de los canales está en manos de otro grupo.

Con la apertura comercial se contará con nuevos circuitos de comercialización que se desarrollan en los sectores modernos del comercio de alimentos: las cadenas de autoservicio. A estos establecimientos llega la carne de importación, empacada y en cortes, lo que reduce mermas y ahorra mano de obra. Además son favorecidos por los créditos a la exportación que otorga el gobierno de Estados Unidos y pueden pagar el producto 21 días después. Los proveedores nacionales no están en condiciones de esperar periodos largos. Otro canal comercial es el circuito de restaurantes y hoteles de gran turismo que importan directamente la carne. Esta realidad exige que los ganaderos del país se organicen más eficientemente y logren la integración de las distintas fases y el control de las mismas.

9] La ganadería mayor en México se expandió por medio del modelo extensivo y se ha caracterizado por un sobrepastoreo crónico que impide la recuperación de la vegetación. Asimismo el proceso de ga-

naderización del campo mexicano que se dio básicamente en la década de los setenta es el responsable del deterioro ambiental por la devastación de selvas y bosques. Para los noventa es ineludible, en el marco de la globalización, el cuidado del ambiente y la tendencia es el cumplimiento de un desarrollo ganadero sustentable, que restaure y conserve los recursos naturales, tierra, agua y aire.

10] Finalmente, llegamos a los aspectos políticos del tiempo de la crisis. La caída del peso de la ganadería en las actividades económicas del sector agropecuario ha traído como consecuencia un debilitamiento del poder político. La pérdida de poder económico y el retiro de las instituciones estatales de la esfera productiva del campo ha vulnerado los círculos de poder regional y local, que durante años se fincaron en el poder de caciques. Desde el punto de vista ideológico prevaleció en la ganadería pastoril una visión tradicional y conservadora que corresponde a un perfil de terrateniente más que de empresario agrícola (Chauvet, 1993).

Ello abre un abanico de líneas de investigación, en la búsqueda por diferenciar, en las diversas regiones, cuáles son los cambios que se están realizando en cuanto a la organización de los ganaderos. Analizar si hay continuidad del perfil del ganadero-terrateniente como el de Chiapas o si se pasa por una ruptura con los viejos modelos organizativos. En esta línea, apunta Hubert C. de Grammont, es todavía muy escasa la investigación sobre el empresariado agrícola y ganadero. Los avances que él nos aporta se refieren a las tensiones y contradicciones que actualmente se ventilan, tanto al interior como entre las dos representaciones más importantes de los empresarios agropecuarios, el Consejo Nacional Agropecuario (CNA) y la Confederación Nacional Ganadera.

El CNA agrupaba en enero de 1993 a 84 miembros entre socios y asociados; los primeros representan a amplios grupos de productores y los segundos básicamente a empresas agroindustriales. Es importante resaltar que en el CNA están integradas cuatro asociaciones nacionales del sector ganadero. "La CNG está controlada por los ganaderos de engorda y es un organismo con enorme capacidad propia para negociar sus asuntos con el gobierno [...] Sin embargo, la presencia de los avicultores, los porcicultores y los lecheros en el Consejo muestra que, hoy en día, la CNG ha perdido representatividad" (Grammont, 1993: 29).

Una repercusión de los cambios al artículo 27 constitucional poco rastreada es la conformación de nuevas organizaciones de productores en el campo del sector privado entre sí, que tendrán distintas combinaciones: ganaderos con agricultores de distritos de riego; empresarios agrícolas, ganaderos y forestales en asociación para un uso integral del suelo; ganaderos vinculados a cadenas de supermercados, etc. Otro es el cambio que se está operando entre los productores privados y los ejidatarios por medio de las asociaciones en participación.

#### COMENTARIO FINAL

Se ha sobrestimado la habilidad de transformar la economía de México rápidamente al tiempo que subestimado los efectos sociales y políticos de esa transformación. Los acontecimientos vividos en México en 1994 dan cuenta de la necesidad de modificar las prioridades y el ritmo de los cambios.

La crisis por la que atraviesa la ganadería está produciendo relaciones de continuidad, ruptura e hibridación al interior del sector ganadero y de éste con el resto de actores que conforman los empresarios agrícolas, forestales, agroindustriales y agentes de comercialización de los productos del campo.

En este tiempo de crisis han aflorado los conflictos entre los polos tradicional y moderno del sector ganadero. La privatización de la economía en el campo aún no se consolida; la lucha entre diferentes vías de desarrollo que van desde la permanencia de unidades familiares de producción hasta aquellos que promueven los megaproyectos es compleja, con matices y ritmos que es necesario evaluar permanentemente.

#### BIBLIOGRAFÍA

- Carton de Grammont, Hubert (1994). "El empresariado agrícola: un actor en transformación", en S. Sarmiento y Estela Martínez (coords.), *Revista Mexicana de Sociología*, (Los movimientos sociales en el campo), núm. 94/2, abril-junio, IIS-UNAM, México, pp. 105-116.

- (1993). "Neocorporativismo o desincorporación, el dilema del Consejo Nacional Agropecuario", *Cuadernos*, núm. 5, Proyecto Organizaciones Empresariales en México, FCPys-IIS-UNAM, 30 pp.
- Chauvet Michelle (1994). "Auge, crisis y reestructuración de la ganadería bovina de carne en México", tesis de doctorado, Facultad de Economía, UNAM, México, 216 págs.
- (1993). "El desafío de la modernización ganadera en México: del rancho familiar a la empresa ganadera", en Wilkie y De la Peña (coords.), *Cycles and Trends in Mexican Agricultural Policy*, UCLA/UAM, 30 pp. (en prensa).
- Fuji, Gerardo (1994). "Structural Change and Income Distribution in Mexico", ponencia presentada en el XVIII Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, marzo 10-12, Atlanta, Georgia.
- Márquez Ayala, David (1993). "Alternativa al TLC y al modelo neoliberal", Seminario Nacional sobre Alternativas para la Economía Mexicana, UNAM y 15 universidades, en *Perfil de la Jornada*, 17 de noviembre.
- Sepúlveda, Armando (1994). "Agregar valor a los productos ganaderos", *Excelsior*, 21 de abril.

# LA CRISIS ESTRUCTURAL DE LA ECONOMÍA MEXICANA Y DE LA ACTIVIDAD PESQUERA

**Federico Cruz Castellanos\***

## **A. TENDENCIA AL ESTANCAMIENTO**

La historia de la evolución pesquera de 1982 a 1990 da la razón a las observaciones y a los análisis planteados en un documento original sobre La Economía Nacional y la Actividad Pesquera,<sup>1</sup> el cual sirve de base y antecedente a las presentes meditaciones.

Normalmente, las distintas administraciones de la Secretaría de Pesca han sostenido que en la actividad la crisis no se ha manifestado porque el desarrollo pesquero sigue en marcha.

A pesar de las afirmaciones de la autoridad, ciertas si se observan los fenómenos en la superficie de los hechos, debemos insistir en la existencia de la crisis en el ámbito pesquero. Para explicar el fenómeno debemos distinguirlo de las recesiones cíclicas o periódicas, normalmente relacionadas con el exceso de oferta de camarón, fundamentalmente en el mercado estadounidense. Sabemos que cuando dicho mercado se satura, los precios bajan; la desocupación en México y en otros países abastecedores aumenta; la inversión se estanca y, en general, la actividad pesquera tanto en su sector captura como en el industrial (en el congelado) decae, se deprime; la pobreza se extiende entre los pescadores y la población trabajadora vinculada a las industrias conexas con la pesca. Quizás se puede afirmar que los descensos cíclicos han sido poco profundos y no han calado hondo como para detener o hundir la actividad en el marasmo durante largo tiempo. Ello sin duda es cierto, al grado que los pescadores y las autoridades ya están acostumbrados a esas recesiones cíclicas; se han conformado irremisiblemente con ellas: primero, porque se supone no pueden hacer nada por evitarlas, y, segundo, porque en el alto nivel de la oficina y

\* Investigador del Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.

<sup>1</sup> Conferencia en el Encuentro Nacional sobre la Actividad Pesquera, Sepesca, 1989.

del gabinete económico se piensa que son ligeras y breves caídas de la economía que no afectan en gran medida a la población pesquera. Sin embargo, otro es el sentir de los pescadores, gravemente dañados en su ocupación y niveles de vida, porque el ciclo recurrente de corto plazo no es sino expresión de un fenómeno más permanente de la crisis estructural de onda larga que como ola se extiende y alarga, y se oculta en los índices del crecimiento.

Partamos del supuesto real de que dichos descensos cíclicos son poco profundos y breves, y que se registran en la superficie de la economía; pero en la base económico-social, afectando a las fuerzas productivas, a los sectores sociales menos protegidos, se extiende la crisis que denominamos estructural de largo plazo, la que de manera sucinta podemos decir que se inserta o sitúa en los diversos aspectos de la sociedad económica y civil.

### 1] *Estancamiento del producto pesquero global*

Existen diversas formas para comprender el concepto de estancamiento económico: *i*] un crecimiento lento del producto total; *ii*] un decaimiento en el ritmo de la expansión, en cuyo caso se trata de un retroceso relativo, y *iii*] un descenso efectivo, absoluto, que puede traducirse en pobreza o en mayor empobrecimiento de la gente que participa en el proceso productivo.

Para tener una idea aproximada de lo que acontece con la evolución de la pesca en el renglón de capturas, resulta pertinente comparar los dos años iniciales con los dos años finales del periodo 1983 a 1990.

En términos absolutos, tenemos:

#### EVOLUCIÓN DE LA CAPTURA (Miles de toneladas)

<i>Año</i>	<i>Volumen</i>	<i>% de aumento</i>
1983	1 075.5	—
1984	1 134.6	5.5
1989	1 517.3	—
1990	1 580.8	4.2

En 1984 la producción pesquera incrementó su volumen 5.5% respecto a 1983; en cambio, al final del periodo —de 1989 a 1990— el aumento fue de sólo 4.2%. Es decir, se suscitó un verdadero retroceso en cuanto al ritmo de expansión.

Si se analiza la evolución por especies, el estancamiento se presenta en su forma más drástica, la del retroceso relativo; se sitúa en las principales pesquerías en las de carácter industrial, a saber: sardina, anchoveta, túnidos, camarón. A esta situación se debe agregar el nulo crecimiento o expansión igual a cero, de la langosta, y el decaimiento relativo del ostión.

En relación con la tasa de desarrollo del producto pesquero por persona, tenemos lo siguiente: si de 1989 a 1990 el producto creció 4.2% y la población aumentó a un ritmo de 2.2%, entonces la tasa de desarrollo pesquero es muy raquítica, de 1.9% al año. La tasa de desarrollo del producto seguiría siendo baja si la población se expandiera a un ritmo lento, de 2 por ciento.<sup>2</sup>

La tasa calculada del crecimiento pesquero es correcta aunque relaciona un incremento simple del producto en el último año, de 4.2%, con una tasa media anual de crecimiento de la población de 2.2% registrada hacia el final de la década de los ochenta y principios de los noventa, según datos del INEGI dados a conocer en 1992. (Ciertamente, la tasa de expansión total de la población, puede ser superior en el último año.)

El PIB total del país en la última década crece a un ritmo medio anual de 1.7%, el que dividido por 2.2% de expansión media anual de la población, arroja una tasa negativa de desarrollo. Esto es más creíble que la tasa de desarrollo pesquero calculada por los técnicos en la materia. Es más, de 1982 a 1989 el PIB por persona en México decae en 14 por ciento.

Una actividad que se desenvuelve a una tasa media anual de 1.9%, sencillamente adolece de la debida fuerza interna, lo que la obliga a registrar una tendencia sistemática al estancamiento. En términos sencillos, significa que el excedente neto que produce es escaso y/o lo ab-

<sup>2</sup> Los datos del último censo (1990) se siguen discutiendo; por lo pronto el INEGI acepta que más de 300 000 personas no fueron registradas (una cifra tan baja, sin embargo, puede resultar indicativa de un problema mayor).

sorbe una clase hegemónica (no cooperativista, por supuesto), que no le destina necesariamente a la inversión o a la reinversión productiva. Esto querría decir también que es tan raquítrico el incremento del producto que el menor o aún el más débil aumento en el consumo de las masas, nulifica o absorbe la expansión de la producción, dejando muy poco ahorro o excedente económico para la inversión. La devaluación-inflación de 1982 a 1991 en verdad mermó el valor del excedente pesquero, desvalorizó el producto y encareció los créditos, los insumos y los bienes de producción adquiridos por los pescadores.

El caso de la actividad pesquera es en extremo crítico: sin un mejoramiento en el nivel de vida de los pescadores ni de las masas consumidoras, el decaimiento es evidente.

## 2] Consumo nacional aparente

El consumo nacional evoluciona de la manera siguiente:

<i>Año</i>	<i>Toneladas</i>	<i>% de aumento</i>
1983	900 658	—
1984	1 020 863	13.30
1989	1 252 216	—
1990	1 326 341	5.92

De 1983 a 1984 el consumo nacional de pescados y mariscos aumenta 13.3%, y de 1989 a 1990 sólo 5.92%. El menor ritmo de crecimiento indica un drástico estancamiento.

Si deseamos obtener la tasa de evolución del consumo, realizamos la siguiente operación: dividimos el incremento del consumo total, 5.92% en el último año (de 1989 a 1990), entre el crecimiento de la población, de 2.5 o 2.2%.<sup>3</sup> Acorde con ello, tenemos:

$$5.92/2.50 = 2.3\%$$

$$5.92/2.20 = 2.7\%$$

<sup>3</sup> El cálculo sólo es aproximativo, toda vez que relaciona un incremento simple anual (de 1989 a 1990) con una tasa media anual de crecimiento de la población. Si ésta fuese de 2%, la tasa de evolución sería  $5.92/2=2.9$



Los números anteriores indican que el crecimiento del consumo en un rango que va de 2.3 a 2.7% no garantiza en el futuro un mejoramiento significativo de la dieta alimenticia de la población mexicana; primero, porque puede acontecer que los consumidores tradicionales del producto pesquero mejoren e incrementen su dieta, y segundo, es posible que la población se extienda y la inflación aumente a tal grado que ni siguiera las familias de la clase media puedan tener acceso sistemático al consumo de pescados y mariscos si viven en lugares alejados de las costas.

La dificultad de poder consumir productos pesqueros se agrava cuando vemos que una alta proporción de la población mexicana es pobre. Las investigaciones más conservadoras indican que 40% de los mexicanos (de un total de 82 millones), viven en estado de pobreza; de ellos, 13.7 millones se sitúan en la pobreza extrema. Esto quiere decir que la gente pobre en un futuro cercano, y aun en el muy largo plazo, difícilmente podrá contar con pescados y mariscos en su dieta normal.

Lo peor es que en la última década, de 1980 a 1990, paralelamente al estancamiento de la producción se desenvuelve en plenitud la crisis: la carestía, la inflación y la desocupación, el crecimiento agudo de los precios y el rezago tanto de los sueldos y salarios como de los ingresos, de por sí bajos, de los campesinos.

Con la crisis, que conjunta y conjuga en relación múltiple muchos de los factores y variables económico-sociales enunciados, crece el número de personas que se alejan del consumo de pescados y mariscos por dos razones fundamentales:

a) La clase media se empobrece y los trabajadores (los obreros) ven disminuir radicalmente su ingreso, su salario real.

b) El precio de los crustáceos y mariscos se eleva en mayor medida que otros alimentos, pues la devaluación abarata los productos de exportación en el mercado estadounidense (luego, favorece la exportación de camarón, abulón, langosta, atún), pero los encarece ampliamente en el nacional. La devaluación estimula la inflación: provoca que aún en el mercado interno se coticen en dólares las mercancías nacionales susceptibles de exportación, es decir, a precios cada vez más altos en virtud de la devaluación-flotación sistemática, permanente, diaria, del peso frente al dólar. Por ello, el economista habla de devaluación-inflación, de carestía.

Es cierto que la devaluación tiene la virtud de hacer más atractivo el producto pesquero mexicano en el extranjero (en Estados Unidos) dada su baratura; todo depende de que los costos y los salarios no asciendan al ritmo de la devaluación. Si los salarios están deprimidos, al productor nacional le convendrá exportar para recibir divisas, cuyo valor o equivalencia en pesos se ha incrementado con la devaluación. Así, con ésta se crea un aumento de ingresos en manos del exportador sin que la productividad real en verdad se haya incrementado; es decir, aunque la producción por hora-hombre o año-hombre permanezca constante. En otras palabras, en condiciones normales solamente se pueden incrementar las utilidades cuando se aumenta o mejora la productividad en la empresa o en el sistema de la actividad total.

Con la devaluación-flotación diaria, sistemática, se subsidia al exportador a costa del salario real y del consumo de los mexicanos; porque la devaluación estimula la inflación y con ella deviene la restricción del salario.

Pero para que la devaluación funcione se tiene que mantener deprimido no sólo el salario, sino también el sueldo de los empleados, el ingreso de los campesinos; porque si dichas percepciones suben, o la inflación interna, incluido el costo financiero y total, es acelerada al mismo ritmo que la devaluación, entonces el margen de la utilidad extra que esa depreciación del peso representa en baratura en el mercado extranjero, rápidamente, en forma instantánea sería eliminado o absorbido por el mejoramiento real de los ingresos de la clase laborante y/o por la inflación de costos. Por ello la política económica neoliberal se manifiesta en la reducción del salario real y del ingreso de los campesinos.

Debemos considerar otro importante beneficio hipotético que el sistema devaluatorio depara al empresario exportador: con el encarecimiento del producto pesquero en el mercado nacional se deprime la demanda interna; entonces, el exportador y el sistema pueden obtener un volumen excedente de producto pesquero —irrealizable internamente— a fin de canalizarlo a la exportación.

### 3] *Consumo por persona*

Superemos el cálculo de la evolución del consumo global con el dato oficial, que suponemos real, del consumo por persona.

En el periodo que va de 1983 a 1990, el consumo per cápita en general de productos pesqueros, el realizado en forma directa e indirecta, evoluciona en el contexto estadístico siguiente:

CONSUMO APARENTE DE PRODUCTOS PESQUEROS  
POR PERSONA<sup>4</sup>

<i>Año</i>	<i>Kg/per cápita</i>
1983	12.01
1984	13.30
1988	14.69
1989	14.86
1990	16.35

a] De 1983 a 1984 el consumo por persona pasa de 12.01 a 13.3 kilogramos, lo que representa un incremento de 10.8 por ciento.

b] En 1988, asciende a 14.69 kg/per cápita.

c] De 1989 a 1990 el consumo por persona va de 14.86 a 16.35 kilos, lo que expresa un incremento de 10%. Es decir, el ritmo de crecimiento desciende ligeramente, de 10.8 a 10%, revelando un estancamiento en el largo plazo y una tendencia difícil de revertir a menos que se supere la crisis estructural del sistema alimentario, dado el déficit generalizado de amplios sectores en la producción interna de bienes de consumo, combinado con la excesiva oferta en otras ramas, que conforma la crisis de sobreproducción, con bajos o deteriorados precios en el mercado, como la que registran el café, el petróleo crudo, el camarón, y otras mercancías<sup>5</sup> que sufren desde hace un largo tiempo de sobreoferta y de insuficiencia crónica de demanda en el ámbito internacional.

<sup>4</sup> Véase Sepesca, *op. cit.*, Anexo estadístico.

<sup>5</sup> Como las materias primas de origen mineral, entre las que figuran, el cobre, el zinc y, en otro orden, los metales preciosos, específicamente la plata. Hacia finales de 1993 el precio del café se recupera; pasa de 67 centavos de dólar por libra en 1993 a 115 centavos en mayo de 1994, y a 188 a mediados de octubre de 1994. Véase *El Financiero*.

El conjunto y conjugación de los factores mencionados nos dan una idea muy esquemática de la crisis estructural del sistema económico mexicano, la que de inmediato se expresa en un bajo poder adquisitivo de la mayoría de la población; lo cual a su vez determina el estancamiento del consumo de pescados y mariscos y el descenso en la ingestión de alimentos de origen animal y agrícola.

En realidad el dato preliminar del consumo por persona en 1990 es poco creíble por la crisis que afecta a la pesca. Podemos eliminar el dato de 1990: así obtenemos un incremento en el consumo por persona de 1.10% de 1988 a 1989, lo que significa un drástico descenso frente al incremento de 10.8% registrado de 1983 a 1984.

Expresemos brevemente algunas situaciones:

a) En 1979-1980,<sup>6</sup> el 20% de los mexicanos no consumía normalmente pescados y mariscos (la clase pobre consumía sardinas; aquí queda incluida esa población).<sup>7</sup>

b) En 1989, el 75% de los mexicanos no consumía pescados y mariscos. Además sólo 0.5% de la población puede consumir camarón de calidad exportación.

Lo señalado aclara que existe un número importante de personas que no ingiere pescado, y menos crustáceos y mariscos de exportación, porque resulta incosteable sufragar una dieta normal cotidiana con bienes alimentarios tan costosos, o porque en el lugar que habitan no encuentran el producto suficientemente fresco, o con la garantía de que en realidad lo sea.

#### 4) *Crisis estructural de la base económica y social*

El bajo producto y/o el raquíptico excedente, implica la existencia de diversos problemas en la economía que impiden el crecimiento de la flota pesquera, obstruyen la reposición de los barcos; en consecuencia, el número de embarcaciones activas y/o altamente eficientes disminuye y la población pesquera se empobrece.

<sup>6</sup> Véanse los datos del Sistema Alimentario Mexicano, 1980.

<sup>7</sup> Una investigación de la Universidad Autónoma Metropolitana de 1979 reveló que 53% de la población no consumía carne.

La alta tasa de interés bancario, vigente de 1982 a 1990 (y aún de 1990 a 1992), la inflación de costos, la elevación de precios de los insumos de la maquinaria y el equipo, el estancamiento en el largo plazo del precio del camarón en el mercado estadounidense y otros factores, impidieron la expansión y el mejoramiento de la flota pesquera camarонера y de otras especies en el golfo de México y en otros mares, y determinaron el descenso o estancamiento del producto global en las pesquerías industriales.<sup>8</sup>

Los elementos enunciados u otras fuerzas destructivas específicas —como en el caso del embargo atunero que habría necesidad de detallar— afectaron a la pesca en general para determinar una línea de tendencia secular de débil desenvolvimiento a lo largo del periodo 1980-1990. No obstante, aún de 1990 a 1992 el producto pesquero crece gracias al esfuerzo humano, a la organización cooperativa, y a pesar de la decadencia de las embarcaciones.

Cuando por diversas causas negativas se ve afectada la base económica y obstruidas en su desarrollo durante un largo periodo las fuerzas productivas (la construcción de nuevos barcos, la reparación de los existentes y la asimilación de innovaciones tecnológicas), entonces podemos hablar de que estamos en presencia de una crisis estructural que actúa en el plazo largo, con un carácter persistente, secular, en el que las variaciones estacionales y los ciclos cortos quedan absorbidos por las fuerzas críticas destructivas, enraizadas en la base económica (en los factores productivos) y también en la social, porque inciden negativamente en el consumo y en el nivel de vida de la gente, en la propiedad misma de los medios de producción.

En 1982 el gobierno federal afectó las relaciones de propiedad y, con ello, las relaciones sociales de producción, al trasladar a las cooperativas la propiedad de los barcos camaroneros que antes pertenecían a los armadores privados. La medida bien intencionada encontró, sin embargo, dos barreras insalvables: barcos viejos y altas tasas de interés, las que de 1983 a 1988 hicieron negativa la política social establecida de 1977 a 1982. Vinculada con lo anterior, encontramos la

<sup>8</sup> En verdad la devaluación-inflación de 1983 a 1991 (incluso 1992), mermó el valor del excedente pesquero, desvalorizó el producto y encareció los créditos, los insumos y los bienes de producción adquiridos por los pescadores cooperativistas.

inflación desencadenada. Cabe aclarar que las fuerzas críticas destructivas cobran auge con la política de ajuste neoliberal (recomendada por el Fondo Monetario Internacional), implantada por el gobierno federal desde finales de 1982 hasta 1988 y aun de 1989 a 1992, aunque en menor medida, pues se recobra el curso del crecimiento (con pobreza).

Así los cooperativistas (de 1983 a 1992) se empobrecen y no pueden salvaguardar ni su flota ni sus anteriores niveles de vida conquistados de 1970 a 1982. Con la restitución en 1991 de los contratos de asociación en participación en la pesca camaronera, se pretende estimular el desarrollo pesquero.<sup>9</sup>

La asociación de empresarios privados y cooperativistas funcionó con éxito en el pasado, y era de esperarse —por esa vía asociativa— una nueva etapa de franca recuperación pesquera. Sin embargo, en mayo de 1992 se reforma la Ley de Pesca: se da marcha atrás en el sector social, se vuelve en forma total al antiguo régimen de relaciones privadas de propiedad con el objeto de atraer los ahorros y las inversiones de la iniciativa privada nacional y extranjera y, sobre todo, con el de cumplir con las presiones estadounidenses ejercidas en las negociaciones del Tratado de Libre Comercio, en el sentido de entregar en manos del gran capital trasnacional todas las especies pesqueras, incluidas las reservadas a las cooperativas.

Estando así establecido el nuevo orden de cosas volvemos a encontrar a nuestros viejos enemigos: la inflación y las altas tasas de interés bancarias, que obstaculizan la actividad productiva y privilegian la inversión financiera, la bursátil, la especulativa, nacional y extranjera. Además nos encontramos vertebrados con relaciones privadas de producción y explotación a un mercado, el estadounidense, normalmente estancado,<sup>10</sup> donde concurren multitud de competidores (muchos de ellos países hermanos latinoamericanos), en razón de lo cual los pre-

<sup>9</sup> En junio de 1991 se entregaron a la iniciativa privada 250 barcos. Con los acuerdos de asociación en participación, los empresarios invierten en barcos y equipos, y los cooperativistas sin perder sus derechos sobre las especies pesqueras reservadas, aportan la mano de obra. Todo eso fue ya superado, llegó a su fin como tantas otras historias conjuntadas en la utopía mayor, en la del “nacionalismo revolucionario”. Corren los tiempos del “nuevo nacionalismo”, el que a decir de un crítico del sistema, Porfirio Muñoz Ledo, “Se parece mucho al viejo entreguismo”. *Discursos*, 1993.

<sup>10</sup> Pero ahora más que nunca por la recesión de 1990-1991 y aún de 1992.

cios internacionales del crustáceo presentan una línea de tendencia sin mejoramiento, sobre todo si los consideramos (en forma de términos del intercambio) en relación con los francamente crecientes precios (de monopolio) que registran los bienes e instrumentos de producción requeridos por los armadores, privados o cooperativistas.

## B. ACOTACIONES SOBRE LA CRISIS PESQUERA

### 1] *Neoliberalismo y privatización*

En 1991 en una gira de trabajo por el sureste (hacia la península de Yucatán), en Campeche, el Presidente de la República se sorprendió, comprobó (así lo expresó) que los pescadores eran pobres; pero nadie le dijo que “eran más pobres que en 1982”.

A partir del reconocimiento oficial de la situación crítica de los pescadores, algunos (incautos) creímos entonces que había llegado el momento en que el Estado, el gobierno federal, les brindaría un verdadero apoyo con créditos adecuados, no usurarios.

Antes (hacia 1989-1990) el Ejecutivo Nacional había intervenido para que una cooperativa tuviera acceso a un crédito bancario; pero el préstamo resultó “duro”, de corto plazo y oneroso, con una tasa de interés arriba de 80 por ciento.

Conviene precisar que el régimen de la modernidad (1989-1994) en sus inicios había liquidado en la forma jurídica el único banco de desarrollo portuario y pesquero, el Banpesca; institución que había sido quebrada en la práctica por un grupo de funcionarios y de empresarios ligados y emparentados (según la prensa) con la oligarquía (económica y política) durante el régimen de la “reordenación económica y la renovación moral” (1983-1988). Los pescadores en realidad nada tuvieron que ver con esa quiebra, con el saqueo de recursos bancarios.

Pues bien, en lugar de intervenir para restituir al sector social de la economía un sistema crediticio-bancario normal, no usurario; en lugar de propiciar una economía sana estabilizadora, regulando el mercado de los insumos, de la maquinaria y el equipo pesqueros, cuyos valores ascendían rápidamente en calidad de precios de monopolio; en lugar

de actuar conforme a derecho, en contra de las prácticas monopólicas industriales y financieras, el gobierno federal de la “modernización” actúa en contra de la cooperativas pesqueras, creyendo quizás de buena fe, utópicamente, liquidar la pobreza, acabando de una vez por todas con los pobres (pescadores). Así en junio de 1992 el alto Poder Ejecutivo, solidario de los pobres en el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), en connivencia con el Poder Legislativo, reforma la Ley de pesca y arrebató a los pescadores las especies reservadas a las cooperativas.

Desde entonces la actividad pesquera en su totalidad queda formalmente privatizada. Así comienza el ocaso (el principio del fin, de la desaparición formal) del área más avanzada e integrada del sector social de la economía, el cooperativismo pesquero. En realidad dicho cooperativismo (con toda su carga de corporativismo, de entidad política dependiente) había alcanzado su auge, el punto de máximo desarrollo, en 1982, con la cooperativización de la flota pesquero-camaronera en el golfo de México. En 1981 se había cooperativizado la flota del Pacífico. A partir de ahí comienza su declive, su franca decadencia, pues el régimen de la “renovación...” con la crisis del sistema, ahondada por el ajuste económico (impuesto por el FMI), quitó a las cooperativas todos los beneficios que habían logrado bajo el último gobierno de la revolución (1977-1982), según expresión del propio expresidente José López Portillo.

Con la reforma a la Ley de Pesca de junio de 1992 se obliga a las cooperativas a ingresar a un proceso de concurso, a competir contra los capitalistas a fin de obtener la concesión pesquera que otorga el gobierno federal por medio de la Secretaría de Pesca. Es evidente que en el corto y más aún en el largo plazo, las cooperativas serán vencidas y totalmente barridas del panorama pesquero por los armadores capitalistas nacionales, extranjeros o asociados, organizados o no en grandes empresas o en monopolios, industriales y financieros. En el presente (febrero de 1993) los armadores capitalistas poseen 750 barcos (camaroneros) distribuidos en el golfo de México y el océano Pacífico.<sup>11</sup>

La alta autoridad posiblemente pensó que con la privatización de la actividad pesquera y la consecuente derrota del cooperativismo se

<sup>11</sup> Informe de la Cámara Nacional de la Industria Pesquera, 19 de febrero de 1993.



acabaría la crisis, se sacaría de la pobreza a los pescadores. Sin embargo, no existen razones históricas para suponer verdadera semejante premisa; porque la mayoría de la pesca de escama es privada, y aún así los pescadores que en ella participan son pobres y la crisis tampoco se agota. Es más, los nuevos empresarios camaroneros que ingresan a la actividad al amparo de la privatización han de insertarse inmediatamente al ámbito de la crisis junto a los cooperativistas poseedores de 1 500 barcos endeudados, con elevada cartera vencida, y son acompañados también de los antiguos armadores, de aquellos que la privatización "liberó" del contrato de asociación en participación con el que en el pasado se asociaban a las cooperativas en la pesca de especies reservadas.

El ambiente de la crisis no respeta ni a cooperativistas ni a armadores privados. El alto costo de los insumos (el diesel cuesta en México el doble de lo que vale en Estados Unidos), de la maquinaria y el equipo; la sobre saturación de la pesca del camarón, que ha llegado a su límite máximo; el estancamiento de los precios internacionales y del mercado de Estados Unidos, y la altísima tasa de interés bancaria, constituyen todos ellos elementos explicativos de la baja tasa de ganancia (y aún de la pérdida) registrada en la actividad pesquera industrial por excelencia, la del camarón. La crisis es una realidad, a pesar del monto, en alguna medida alto, de las capturas.

## 2] *Crisis. De la producción al fetiche mercantil*

Tanto en el periodo que va de 1983 a 1988 como del vigente de 1989 a 1993, las autoridades pesqueras han expuesto cierto optimismo en relación con la actividad, atendiendo principalmente a la evolución positiva, al incremento registrado en la totalidad de la producción, de la captura. Sin embargo, no basta que la producción crezca en un año o durante todo el periodo para que la actividad económica, en su estructura de relaciones sociales y en su superestructura financiera, se sitúe y aún evolucione al margen de la crisis. En verdad, es difícil que una evolución con tasa de crecimiento débil o tendiente al estancamiento pueda generar un excedente económico lo suficientemente alto como para garantizar la reinversión en activos diversos, en capital constante o en embarcaciones. Pero aun en el más remoto de los casos

hipotéticos, bien podría suceder que una captura abundante pudiera expresarse en forma de sobreproducción, la que ante un mercado saturado y precios deprimidos o estancados, vendría a desembocar en un excedente raquítico, en una baja utilidad o aun en una pérdida absoluta en el renglón de los resultados.

Tardíamente, hacia 1991, las autoridades pesqueras y aún el gobierno federal tuvieron conciencia de la crisis económico-financiera que aquejaba al sector cooperativista, el que a la fecha acumulaba un adeudo aproximado a los 400 000 millones de pesos (viejos, obviamente).

Cabe observar que en el fondo del optimismo de las autoridades pesqueras, que no veían más que el desenvolvimiento positivo de la captura, se encuentra subyacente la concepción y el enfoque de la teoría económica tradicional (vulgar), para la cual el análisis solamente se realiza en la superficie de la producción, de los precios, del mercado, y no ahonda en las relaciones sociales de la producción, en las relaciones económico-financieras, en la evolución desigual de los precios de los bienes de inversión, de los insumos por un lado, y de los precios de las mercancías finales por el otro; en el carácter monopolista de los mercados y el especulativo-monopolista de los créditos; en la naturaleza dependiente del sector social de la economía. Así, con esa concepción fetichista y esa visión superficial de la realidad, la economía pesquera y los pescadores no se encontraban en crisis. Pero los hechos, la acumulación de la deuda de las cooperativas, el estancamiento del valor de las exportaciones (especialmente de camarón) y sobre todo y ante todo el envejecimiento de las embarcaciones, expresan de manera contundente la existencia de una crisis que cala hondo, afectando la base económica y social, los sectores sociales y los factores productivos: barcos (otros activos), capital y trabajo.

Para comprobar nuestro aserto diremos en materia de barcos, lo siguiente: hacia 1991, 69.7% de las embarcaciones camaroneras existentes en 1989 (2 351) no cubrían los mínimos requisitos técnicos para realizar con eficiencia la pesca de camarón. Hacia 1992, de un total de 1 400 embarcaciones camaroneras registradas en el litoral del Pacífico (en 1989 eran 1 521), solamente 700 estaban en condiciones adecuadas para salir al mar (900 salieron a pescar).

De 830 barcos camaroneros registrados en el golfo de México en 1989, menos de 500 tenían en 1991 una alta capacidad productiva. La

obsolescencia, el envejecimiento, había alcanzado<sup>12</sup> a buena parte de la flota.

A pesar de todo, de la alta obsolescencia de la flota pesquera y de la problemática crítica de la actividad, en 1991, gracias a la organización y al esfuerzo cooperativo, los pescadores logran incrementar la captura; la pesca en los litorales, en el mar, en lagos y lagunas, se expande en lo general mientras que la acuicultura cae y se deprime.<sup>13</sup> El mencionado incremento de la producción nos revela que no es problema de la organización cooperativista la crisis que se desenvuelve en el tiempo y la época moderna; es un problema que como hemos explicado tiene diversas causas y se recicla a nivel de la estructura económica y social, en el desarrollo desigual de precios y en las relaciones financieras.

#### C. SÍNTESIS DEL DIAGNÓSTICO ECONÓMICO DE LA ACTIVIDAD PESQUERA BAJO EL RÉGIMEN NEOLIBERAL

1] De 1983 a 1990 la actividad pesquera en general se expande, crece...; pero sólo que en ritmo descendente; pero de 1989 a 1993, francamente decae.

Los pescadores artesanales y los de actividad industrial se vieron empobrecidos en relación con los niveles de capacidad de pago y bienes de producción (barcos entre otros) que tenían en 1982.

2] El desarrollo desigual entre los precios de compra de los bienes de consumo, de producción e insumos, y los precios de venta de pescados y mariscos es una de las causas de la pobreza y de la crisis que padecen los pescadores.

En el trasfondo de esa causa se encuentran las condiciones de monopolio que prevalecen en la oferta de los bienes de producción, máquinas y equipos, y en la demanda (principalmente externa) de los productos pesqueros. Los intermediarios externos e internos en el proceso de comercialización no hacen sino agudizar las condiciones mo-

<sup>12</sup> En abril de 1993, unos 700 barcos camaroneros en regular o buen estado, pescan en el golfo de México. En Tamaulipas, de 200 barcos, 150 pertenecen a la iniciativa privada; el resto a las cooperativas.

<sup>13</sup> En 1992 se recupera la acuicultura.

nopólicas y monopsonías que subyacen en el fondo de la actividad pesquera mexicana.

3] Otra causa de la pobreza y la crisis que sufren los pescadores se localiza en la elevada tasa de interés que cobran los bancos de 1983 a 1993, que se ha visto agravado con la quiebra del Banpesca desde finales del régimen de la “reordenación económica” y su consecuente desaparición (legal) en el inicio del sexenio de la “modernidad”.

4] El régimen neoliberal (1983-1993), “ha dejado hacer y dejado pasar” (apegado en el estricto sentido a la filosofía ultraliberal) a los monopolios industriales, comerciales y financieros, para que en las “condiciones de libre mercado” se enfrentasen a los productores directos, a los pescadores, y éstos lógicamente han perdido.

5] La crisis ha efectuado la base productiva. De 1 500 barcos camareros que en 1989 operaban en el océano Pacífico, solamente 700 presentaban condiciones técnicas adecuadas para realizar la pesca en el segundo semestre de 1992. La autoridad informa que 900 barcos salieron al mar a realizar la pesca del camarón. Hacia abril de 1993, en el Pacífico se reportan 1 000 barcos camareros. En el golfo de México, de 800 barcos que existían en 1989, sólo 500 se encontraban en adecuadas condiciones técnicas en 1992.

6] Con el neoliberalismo, con la licitación de las paraestatales pesqueras, ciertas compañías en 1992 se dedicaron a sobreexplotar la sardina, para quemarla y transformarla en harina. En las estadísticas se registra un incremento de la captura en 1992, pero de aquí a tres años muchas de las empacadoras deberán en gran medida enlatar macarela en lugar de sardina, porque los cardúmenes de esta especie se encuentran mermados.

7] La depredación de los recursos marinos encuentra campo propicio con la privatización de las paraestatales y la reforma a la Ley de Pesca (1992), que “libera” las especies reservadas a las cooperativas y las pone a disposición de los monopolios internos y transnacionales.

8] El embargo atunero de 1980-1993, incluida la moratoria, que agrava para México las consecuencias económicas del propio embargo, representa la acción hegemónica imperial monopolista conjugada del Estado estadounidense y las empresas de aquel país, para controlar y adueñarse del mercado mundial del atún. El pretexto es la conservación del delfín; el objetivo real, el dominio económico total.

9] La pesquería del camarón encara la amenaza de un embargo de Estados Unidos si no se usan los costosos equipos que deben adquirirse en ese país a fin de proteger a la tortuga marina.

10] El embargo atunero y las restricciones impuestas a la pesca del camarón, revelan que el neoliberalismo, el libre comercio, deviene en una falacia para el desarrollo, es un gran negocio para los monopolios y para el imperio del norte. El Ejecutivo estadounidense puede firmar un Tratado de Libre Comercio, pero el poder judicial establece políticas proteccionistas. Además, a nivel legislativo existen medidas de rápida aplicación en caso de que empresas o la economía de Estados Unidos se vean amenazadas por la competencia extranjera. El TLC es absolutamente favorable a esa nación.

## COMENTARIOS A LA PONENCIA “ESTRUCTURA Y TENDENCIAS ECONÓMICAS DEL SECTOR PRIMARIO”

**Emilio Romero Polanco\***

Las ponencias presentadas sobre la estructura y dinámica de los sectores agropecuario y pesquero dan cuenta de varios de los principales retos a que se enfrentan este conjunto de actividades productivas en la coyuntura actual. De manera general, desde distintas perspectivas y enfoques, se establecieron coincidencias en torno a las dificultades que entraña para numerosos núcleos de productores rurales, la orientación de la política agropecuaria adoptada por las dos últimas administraciones.

El nuevo modelo de desarrollo modernizador del campo mexicano se basa en el retiro del Estado de múltiples actividades, directas e indirectas, de apoyo a la producción y comercialización de productos rurales. El desarrollo económico del agro mexicano debe descansar en lo fundamental en el ahorro y la inversión privada, nacional y extranjera y no en el gasto público y las inversiones y subvenciones gubernamentales. En este modelo se considera que sólo los productores rurales que demuestren eficiencia productiva y competitividad comercial podrán aspirar a sostenerse en el mercado. Además de fomentar la privatización de estas actividades, el modelo mexicano de desarrollo neoliberal considera necesario estimular la apertura comercial del sector agropecuario para obtener a precios más baratos en el mercado internacional todos los bienes cuya producción interna es más costosa. En este sentido la disminución de los subsidios a los productores menos eficientes y las importaciones más baratas de alimentos y materias primas, además de contribuir a sanear las finanzas públicas, tiende a reducir las presiones inflacionarias.

La acelerada apertura comercial y la integración económica al bloque de países de América del Norte, formalizada con la firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, entraña en la

\* Investigador del Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.

práctica el abandono de la política de autosuficiencia alimentaria y su sustitución por una estrategia que pretende especializar al agro en las actividades donde los productores dispongan de ventajas competitivas, para enfrentar las crecientes importaciones agroalimentarias y buscar la penetración de mercados externos para los productos nacionales. Con objeto de fortalecer este nuevo modelo de desarrollo y buscar reactivar y capitalizar al campo, se ha modificado el artículo 27 constitucional, introduciéndose una nueva legislación que intenta finiquitar el reparto agrario, fomentar la compraventa de todo tipo de tierras, concentrar la producción para propiciar las economías de escala y permitir nuevas formas de agroasociación entre productores tradicionales (minifundistas, ejidatarios y comuneros) con corporaciones e inversionistas nacionales y extranjeros.

En este entorno y dados los déficit recurrentes en la balanza comercial agropecuaria ante el rápido crecimiento de las importaciones de productos primarios, la gran incógnita y el reto del proyecto neoliberal mexicano será demostrar en el futuro que existe un potencial agroexportador capaz de generar un volumen adecuado de divisas para compensar la creciente dependencia del país de los productos agropecuarios. La otra gran incertidumbre que cuestiona la solidez de esta estrategia de desarrollo radica en la capacidad del sector agroexportador, o de algún otro de la economía, de generar los empleos que se perderán en el campo mexicano. En este sentido la sublevación indígena de Chiapas y las protestas y movilizaciones en distintas regiones del país de los productores rurales "barzonistas", exhiben los costos y límites sociales del proyecto neoliberal.

En realidad, la coyuntura crítica que vive el campo mexicano no es sino la culminación de un largo periodo de estancamiento productivo y descapitalización en que se ha mantenido el sector. Se cumplen ya treinta años de un comportamiento económico errático del agro, producto de las ineficientes políticas estatales que han abandonado a la mayoría de los productores rurales y subordinado el crecimiento agropecuario y el desarrollo rural a las necesidades de la expansión de un modelo urbano-industrial y de la internacionalización inducida de la economía mexicana.

Sin embargo, la crisis agroalimentaria ha recorrido distintas etapas y mostrado un carácter no generalizado ni unidimensional. A lo largo

de estas tres últimas décadas podemos ubicar al menos tres grandes etapas en la dinámica de la crisis:

1] Una primera gran etapa que va de 1965 a 1981. Durante este periodo la crisis es fundamentalmente agrícola, asociada al estancamiento de la superficie cultivada de granos básicos, asociada a las tierras de temporal y la producción campesina. Su carácter limitado y no generalizado lo exhibe el importante auge de la ganadería extensiva (bovinos) y particularmente de la ganadería intensiva (cerdos y aves de corral), así como del crecimiento de forrajes y oleaginosas que apoyaron el proceso de "ganaderización" del agro mexicano. Los principales saldos de este periodo son las tendencias a la pérdida de la autosuficiencia alimentaria y el surgimiento de saldos negativos en la balanza comercial.

2] En 1982 se inicia un segundo periodo de profundización y generalización de la crisis agroalimentaria, que dura hasta 1986-1988. El surgimiento de la crisis económica y financiera, asociada a la "petrolización" de la economía y al endeudamiento externo y la adopción por parte del Estado de políticas recesivas afecta negativamente al conjunto del sector. La caída del gasto y de las inversiones públicas, así como la contracción de la demanda de productos agropecuarios que provoca el empobrecimiento de la población, dañan el nivel de actividad de grupos de productores anteriormente rentables. El proceso de "desganaderización" exhibe la presencia de una crisis que ya no sólo es responsabilidad del crónico estancamiento productivo de los campesinos sino también de las crecientes dificultades que enfrenta la agricultura empresarial ante la caída de la demanda.

3] Desde 1986-1988 en que se produce un rápido proceso de liberalización comercial del campo, cuando México protocoliza su adhesión al GATT y posteriormente, al comenzar a negociarse la firma del Tratado de Libre Comercio, se produce una nueva etapa que además de profundizar la crisis amenaza la sobrevivencia de amplias franjas de la producción primaria, dadas las grandes asimetrías que la mayoría de los productores rurales mexicanos presentan en relación con los de América del Norte. La apertura comercial, dadas las desventajas en recursos naturales, tecnología, financiamiento y subsidios del sector primario, puede llevar a que México se transforme en un mercado cautivo de los excedentes agroalimentarios estadounidenses y a que



surjan déficit recurrentes en la balanza comercial de estos productos que incrementen la vulnerabilidad de la seguridad alimentaria mexicana.

En relación con el carácter no estático y complejo de la crisis agroalimentaria, Felipe Zermeno nos ofrece, a partir de un análisis de las relaciones de oferta y demanda, un interesante panorama de las tendencias mostradas por el sector en distintos momentos de este proceso. Zermeno señala que hay periodos en que el estancamiento productivo del agro no permite satisfacer el consumo nacional, haciéndose necesario compensar los déficit productivos internos con importaciones; en otros momentos el crecimiento de la oferta, aunque dinámico, no permite satisfacer las necesidades de un crecimiento aún mayor de la demanda, provocando el crecimiento de las importaciones; durante los años ochenta la crisis provoca retrocesos generalizados en la producción y el consumo que favorecen el surgimiento de saldos positivos en la balanza comercial y, finalmente, un periodo más reciente, en donde el ensanchamiento de la brecha existente entre la oferta y la demanda de productos agropecuarios generan déficit considerables de la balanza agropecuaria.

En la coyuntura reciente el crecimiento de los saldos negativos de la balanza agropecuaria no están sólo asociados a los déficit en la oferta de granos básicos y oleaginosas, ya que además desempeñan un papel cada vez más importante otros productos como la carne. Michelle Chauvet ubica la contracción productiva y la pérdida de rentabilidad de la actividad ganadera a partir de la crisis económico-financiera de los ochenta y del proceso de apertura comercial. A partir de estos años se incrementa de manera notable la introducción de carne proveniente del mercado estadounidense, mientras se iniciaba una competencia de los ganaderos del norte y del sur por ingresar al mercado del norte, ante el levantamiento de las restricciones que impedían a los ganaderos del centro-sur del país para exportar ganado. Si bien los últimos procesos devaluatorios vuelven más rentables y estimulan las exportaciones de ganado en pie al mercado estadounidense, también es importante advertir que la propia devaluación, al encarecer los costos de producción por los insumos importados, tiende a desalentar las labores de engorda, provocando la exportación de becerros de engorda de poco valor agregado. En este, como en otros casos (porcicultores y avicultores), las ventajas asociadas al impacto devaluatorio pueden quedar

anuladas por el encarecimiento de costos que implican los precios de los insumos importados, el repunte de la inflación y las altas tasas de interés.

El estancamiento productivo y el comportamiento errático de la producción que ha traído aparejada la crisis económica y financiera, presente de manera casi ininterrumpida desde hace trece años, no sólo ha afectado al sector agropecuario, pues las actividades pesqueras también lo resienten. Federico Cruz exhibe cómo la crisis económica, por la vía de la contracción de la demanda, ha desestimulado las actividades pesqueras, al caer el consumo de estos productos. La pérdida de mercado de los productos del mar que provocan las oleadas inflacionarias y el desempleo y topes salariales, además del empobrecimiento de los pescadores del sector social, muestran los costos sociales de la crisis expresados en la caída del consumo de alimentos de grandes sectores de la población.

Entre la población marginal de las zonas urbanas, y sobre todo de las rurales, la persistencia de la crisis y de las políticas neoliberales han afectado negativamente las dietas familiares; los índices de desnutrición se han elevado ante la prevalencia de dietas monótonas y raquílicas que no alcanzan a cubrir los mínimos nutricionales recomendados para la correcta alimentación y la salud de la población.

Las consecuencias más desfavorables relacionadas con las políticas neoliberales en el sector pesquero están asociadas, según Federico Cruz, a la liquidación del Banpesca —única institución financiera de desarrollo portuario y pesquero— y a la aprobación de la nueva Ley de Pesca en 1992, misma que privilegia a las inversiones privadas en detrimento del sector cooperativo y que, combinada con los términos negociados en el TLC, acelera el proceso de control por parte de las grandes empresas trasnacionales del conjunto de nuestras especies pesqueras, incluyendo las que anteriormente estaban reservadas para la explotación de las cooperativas.

En la búsqueda de salidas a esta compleja problemática agroalimentaria, Felipe Zermeno señala la necesidad de impulsar un modelo de desarrollo que además de garantizar el crecimiento de largo plazo de la economía, distribuya el ingreso de una manera más equitativa. Como parte de una estrategia de este tipo señala la posibilidad de transformar al sector agroalimentario en un "eje de desarrollo" que

además de satisfacer las necesidades del consumo de alimentos de la población, contribuya a dinamizar al resto de la actividad económica. Coincidimos con Zermeno en la importancia estratégica que puede desempeñar el sector agroalimentario en un proyecto de desarrollo económico que revalorice la importancia del mercado interno y del poder adquisitivo de la población en la medida en que este sector: *a*] adquiriría un gran dinamismo al incrementarse la demanda de la población por sus productos; *b*] su crecimiento económico genera una importante demanda de empleo, dada su relativa heterogeneidad productiva; *c*] los incrementos en su producción presionan de manera menos negativa a la balanza comercial que otros sectores de la economía, por sus menores coeficientes de importación, y *d*] puede llegar a cumplir un papel de locomotora que propicie una capacidad de arrastre e integración dinámica del sector agrícola, pecuario y pesquero.

## **V. CAMBIO TECNOLÓGICO, RECURSOS NATURALES Y ECOLOGÍA**



# POLÍTICAS AGROPECUARIAS Y RECURSOS NATURALES

**Yolanda Trápaga Delfin\***

## I. ESCENARIO INTERNACIONAL

Con la década de los ochenta el mundo comienza formalmente un profundo proceso de transformaciones económicas que tienen su espacio de convergencia en el ámbito del comercio internacional, al que se ha considerado la piedra de toque para relanzar el crecimiento de las economías capitalistas en crisis y el que ha concentrado todos los esfuerzos de las principales potencias para lograr el objetivo mencionado.

Así, en 1986 se inaugura la Ronda Uruguay del GATT, señalando con ello el fin del patrón de crecimiento de la posguerra. Ocho años más tarde, y a pesar de que las disputas entre las naciones más desarrolladas siguen marcando la orientación de los nuevos acuerdos, se tiene un escenario que todavía está por acabar de definirse:

1] La Ronda Uruguay concluyó tras años de intensos enfrentamientos, con la cancelación del GATT y el comienzo de una nueva Organización Mundial del Comercio (OMC) que dé marco a las nuevas modalidades de los intercambios mundiales.

2] Se consolidan otros dos acuerdos de enorme importancia:

a] el Tratado de Libre Comercio de América del Norte entre Canadá, Estados Unidos y México;

b] el Tratado de Maastricht, por el cual se funda la Unión Europea.

El primer acuerdo es de envergadura mundial y los otros dos de alcance regional, pero su contenido en todos los casos compromete no sólo el destino comercial, sino económico y hasta social de más de 120 países en un caso, de tres en el otro y de 12 en el último.

El caso de los tratados regionales, empero, sus implicaciones serán de primer orden para los continentes donde están inmersos.

\* Profesora titular de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Economía, UNAM. Este trabajo forma parte de una investigación más amplia financiada por la Dirección General de Asuntos del Personal Académico de la UNAM.

Parecería desproporcionado comparar acuerdos de tan distinto peso si nos atenemos al número de países directamente involucrados. Pero su importancia radica en que constituyen una nueva configuración de la geografía económica, al integrar un nuevo marco para el desarrollo del comercio mundial.

En el caso del GATT y del TLC Estados Unidos fue la fuerza hegemónica que estructuró las bases de los acuerdos, y el sentido fundamental de los mismos fue crear las bases para la reformulación de su política comercial, incluyendo sobre todo un renglón que se había preservado tradicionalmente de este tipo de convenciones internacionales: el sector agropecuario.

Se trata, además, de acuerdos entre economías de dimensiones totalmente desiguales y sin que a las más atrasadas se les otorgue ningún trato verdaderamente compensatorio, ni ninguna ventaja de fondo para que puedan remontar la distancia que existe con las naciones que dirigen los procesos de apertura.

El tercer tratado, pero en la otra ribera del Atlántico, es el de Maastricht, que afecta a las 12 naciones de la Comunidad Económica Europea y que incluirá en poco tiempo al resto de países de Europa Occidental, exceptuando a Suiza y a Noruega. Un espacio donde ya no sólo será la libre circulación interna de mercancías lo que la defina, sino que incluye la libre movilidad de capitales y de personas, amén de plantearse una unión monetaria y de ensancharse sus objetivos de eliminar fronteras para alcanzar metas de orden social y cultural. Pero siempre conservando las barreras con el exterior que han hecho que se llame hoy a esta unión la Fortaleza Europea.

Paradójicamente, tanto en el caso del TLC como en el de la Unión Europea, se profundiza la tendencia a la formación y al fortalecimiento de bloques regionales que actúan contra los procesos de liberalización económica promovidos en el GATT.

De tal suerte, debemos entender que así como históricamente proteccionismo y liberalismo no han existido en su pureza más que brevemente en la historia, esta coyuntura no es diferente. Y lo que debe importarnos es percibir la forma en que ambas tendencias se conjugan actualmente en la vida económica de todas las naciones, para dar paso a una nueva estructura del comercio administrado, así como el modo en que algunas economías pueden actuar para favorecer la práctica de una tendencia sobre otra.

El liberalismo está en el discurso de todos los gobiernos en los foros internacionales como una conducta que se recomienda seguir a todo el que pretenda relanzar el crecimiento económico, teniendo a Estados Unidos como el representante más radical y promovido por los principales organismos de gestión económica internacional: el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Y en realidad sólo lo practican a fondo las economías subdesarrolladas y las de Europa Oriental pertenecientes hasta hace poco al mundo socialista. En gran medida porque su dependencia de los recursos financieros que proporcionan estos organismos las obligan a aplicar las políticas de ajuste estructural y desprotección de sus fronteras de manera tan inevitable e indiscriminada que los costos del ajuste así impuestos han sido reconocidos por el mismo FMI como excesivos.

El proteccionismo, por su parte, es universalmente condenado en los foros internacionales como el obstáculo fundamental para que el mundo vuelva a recobrar la salud que le hace falta en términos de empleo y de crecimiento. No obstante, la mayor parte del mundo industrializado hace de la protección de ciertos sectores de su economía un asunto estratégico y de seguridad nacional. Tal ha sido el caso de la agricultura, un modelo acuñado en la posguerra que se practicó con éxito hasta el agotamiento de su base misma de reproducción: el productivismo.

Así, junto a su adhesión al liberalismo, el planeta se ha llenado de bloques, de asociaciones de países que buscan protegerse de encuentros frontales con el liberalismo, y establecer o fortalecer, según sea el caso, una influencia regional que permita el control de mercados sin exponerse abiertamente a su conquista mediante la apertura de las fronteras propias. En este contexto, la conclusión de la Ronda Uruguay del GATT expresa el compromiso evidente de las naciones desarrolladas de no vulnerar más la capacidad de coordinación entre ellas, y no debilitar con ello las estructuras que han construido durante los últimos 40 años para seguir ejerciendo la hegemonía frente a la gran mayoría de las naciones.

Y aun cuanto haya diferencias de fondo en la forma en que cada bloque construye su zona de influencia, el objetivo de los países industrializados es en primer lugar el de resolver en el plazo más corto posible los problemas internos que los aquejan, luego mantener un



equilibrio de fuerzas con sus pares, conservar su posición privilegiada frente a los países en desarrollo y por último replantear el funcionamiento del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial como las instituciones más importantes para garantizar el nuevo estilo de crecimiento del siglo xxi.

En ninguno de los casos se alteran las premisas básicas imperantes hasta hoy: las naciones hegemónicas se encargan de formular la política del Norte y del Sur sin consultar a los países en desarrollo, pero haciendo obligatorias las decisiones que toman conforme a sus intereses y con carácter de aplicabilidad universal.

Así, la puesta en marcha de la OMC en coordinación con el FMI y el BM, da el nuevo marco para profundizar la división internacional del trabajo basada en la asimetría entre países industrializados y países en desarrollo. La pregunta que nos planteamos es cómo va a contribuir este modelo a reorientar la economía en su relación con los recursos naturales, el ambiente y los procesos productivos.

## II. LA NUEVA ETAPA DEL COMERCIO AGROPECUARIO

La producción agrícola y pecuaria es un ámbito especialmente sensible, por cuanto depende directamente de la calidad de los recursos naturales sobre los que se desarrolla.

De tal suerte, si bien el entorno económico global marca la obligatoriedad de políticas presupuestarias altamente restrictivas, el agro ha tenido que seguir siendo considerado un ámbito de excepción —tal como lo ha sido en Estados Unidos desde la época del *New Deal* y en el resto de los países desarrollados desde el fin de la segunda guerra mundial—, por cuanto al papel estratégico del sector productor de básicos y por la vulnerabilidad de los equilibrios económicos en este renglón donde la intervención de la naturaleza cuestiona sistemáticamente la viabilidad de las inversiones en el campo.

Así, el sector agropecuario ha gozado de la canalización permanente de recursos para minimizar, por un lado, la intervención de los procesos biológicos en los procesos económicos (heterogeneidad natural de los suelos, inundaciones, sequías, plagas, etc.) y para lograr ciertos objetivos estratégicos que se sintetizan en la autosuficiencia alimenta-

ria y el control de los mercados internacionales de básicos (granos, carne y leche).

En este contexto, el ajuste estructural impuesto en escala mundial ha tocado la producción del campo mundo en un doble sentido que reproduce y profundiza los patrones de asimetría característicos de las relaciones Norte-Sur.

En un sentido, y tratándose de los países industrializados, la producción del agro ha tenido que sufrir modificaciones, pero con menor intensidad y un contenido distinto al observado en las ramas de producción industriales, comerciales y de servicios. Dado que la reestructuración de la lógica del comercio mundial se basó en las necesidades de reproducción económica y de hegemonía de ellos mismos, y siendo el objetivo central de la reestructuración el abaratamiento de los altos costos que había alcanzado la generación de enormes excedentes de alimentos.

En otro sentido, y en el caso de los países en desarrollo, los acuerdos pactados internacionalmente estimulan la mayor especialización de la gran mayoría de estas naciones en la producción de hortalizas y frutas tropicales, con un alto sentido de complementariedad frente a las necesidades de abastecimiento y de control de mercados de los industrializados. Con ello se liquidan en definitiva las posibilidades de alcanzar o de conservar niveles adecuados de autosuficiencia alimentaria y se profundiza su dependencia del Hemisferio Norte en este renglón estratégico de la producción. Ello confirma en definitiva su posición estructural de subordinación frente al abasto de básicos, a los precios de los mercados internacionales y a las políticas internas de los de clima templado.

Así, los enormes subsidios que se aplicaron a la producción de alimentos en las economías desarrolladas hasta la mitad de la década de los ochenta con el fin de estimular la productividad de manera ilimitada, si bien se contraen en la segunda mitad, sufren sobre todo una reorientación que persigue los siguientes objetivos:

- mantener a los agricultores arraigados en el campo;
- mantener los ingresos de los agricultores;
- garantizar el cumplimiento de nuevas funciones para los agricultores, como el mantenimiento del medio rural y el cuidado de los ecosistemas, y
- estimular la producción de calidad.

Cabe señalar que los dos primeros son objetivos estratégicos tradicionales de las políticas de los países que han tenido éxito en agricultura y que aun con políticas de astringencia presupuestaria se mantienen vigentes.

El contenido de los otros dos objetivos son los que nos interesa discutir, por tratarse de la adaptación de los modelos convencionales de producción de la posguerra a otro ritmo acorde con la necesidad de esas economías de reducir el volumen altamente excedentario en ciertos renglones de los alimentos que producen y, sobre todo, imponiéndoles otra lógica que, por el momento, se opone a la del mercado: la de la organización de la producción cuidando la preservación de los recursos de base en el largo plazo.

### III. RENTABILIDAD CONTRA SUSTENTABILIDAD

La cuestión relevante aquí es saber los límites que la nueva etapa de comercio administrado en escala planetaria impone a la tendencia igualmente real de preservar los recursos naturales (agua, tierra y aire) para los que se elaboran políticas *ad hoc* con fondos específicos en los países desarrollados.

En este sentido, las intenciones de cuidar y preservar dichos recursos tiene un límite absoluto en el capitalismo que es la obtención de niveles adecuados de rentabilidad de los capitales que funcionan en el marco de los nuevos modelos productivos, con distintos grados de orientación ecológica.

Las condicionantes principales del éxito de estos procesos frente a las inversiones convencionales pasan necesariamente por alcanzar los siguientes puntos:

- el aumento de la producción;
- el aumento de la productividad, sobre todo si se busca su aplicabilidad en países que no han resuelto sus problemas de autosuficiencia alimentaria, ya que con los métodos ecológicos se presenta una baja de rendimientos considerable, sobre todo en cereales;
- el aumento de la calidad de los productos;
- mejorar los flujos de abastecimiento;
- propiciar el crecimiento del renglón productor de insumos poco o no contaminantes y el abaratamiento de los mismos;

- estimular la formación de los agricultores en los nuevos modelos productivos, y
- la conquista de mercados.

Así, la adopción de procesos ecológicos en el capitalismo tiene como límite absoluto el que se garantice la viabilidad económica, tanto de una unidad de producción como de la rama en su conjunto. Y esto sólo es posible evaluarlo con los criterios del mercado, es decir, en función de las modificaciones de la *rentabilidad* de las inversiones que se realicen para producir en consonancia con el medio.

Es decir, que la sociedad capitalista está otorgando el carácter de mercantil a factores que antes no eran reconocidos como tales —sino más bien como bienes gratuitos e inagotables— porque en virtud de la alteración de sus características o de su agotamiento absoluto, y porque participan directamente en procesos productivos mercantiles, exigen una nueva sanción social que, si bien rebasa el ámbito económico, la validación social que obtengan no puede pasar en el capitalismo más que por la forma *precio*, aun cuando no se trate de productos del trabajo humano, ni reproducibles por obra del mismo. Se trata de medios de producción de carácter no mercantil.

En primer lugar, la inclusión en el esquema de costos de una explotación agropecuaria o de cualquier empresa, de un precio para factores que anteriormente no causaban ningún desembolso, implica automáticamente —aun si mantenemos constante el nivel de las ganancias y no alteramos el proceso técnico de producción— un encarecimiento del producto.

En segundo lugar, si el encarecimiento del producto pone en entredicho la viabilidad económica del proceso —pues el mayor nivel del precio lo coloca en desventaja frente a los productos idénticos que no han asumido el costo ecológico de su producción— las posibilidades de reducir el precio final para enfrentar la competencia pueden realizarse a costa sólo de alguno de los siguientes casos para el productor:

1] Reducir sus márgenes de ganancia. Lo que supone que tenga una alta rentabilidad para que pueda seguir reproduciéndose de manera ampliada con menores percepciones.

2] Alterar las proporciones técnicas de su proceso de producción, sustituyendo los factores más caros por otros más baratos, en espera de que el conjunto de sus competidores asuma los costos ecológicos

de producción. Lo que normalmente significa volver más intensiva la utilización de mano de obra para sustituir inversión en equipo y maquinaria.

3] Recurrir a apoyos gubernamentales que lo compensen por esta pérdida de rentabilidad. Lo que contradice el principio de libre empresa y de no intervención estatal en la economía.

La primera alternativa es la de adopción más remota. Cuando menos la única imposible de generalizarse si pensamos que el motor de cualquier inversión es lograr las mayores ganancias posibles. Pero sobre todo si reconocemos que la heterogeneidad imperante entre los productores invalida la hipótesis de alta rentabilidad generalizada que permita pagar el aumento de los costos sin alterar el precio final del producto.

Nos quedan la segunda y la tercera alternativas que, por el momento, son las que combinadas en distintas proporciones se encuentran en la práctica.

Por último, al productor le resta repercutir el alza de costos en el precio final del producto.

En este caso el productor no se ve afectado en un primer momento, pero el alza del precio final del producto reduce la demanda solvente del mismo, afectando por ese mecanismo la capacidad de reproducción del agricultor. En el actual estado de cosas esto congela la posibilidad de crecimiento ampliado del mercado de mercancías ecológicamente producidas. A menos que se cumplieran dos condiciones que revirtieran la tendencia:

1] Por el lado de la *oferta*, que el Estado dé el mismo marco de valorización para todos, dando al mercado nuevamente todo el poder de sanción social de las capacidades productivas del productor individual. Es decir, se trataría de establecer la obligatoriedad para todos los productores de asumir los costos ecológicos, mediante políticas fiscales o sanciones económicas.

Con ello la generalización de las condiciones de competencia, así como la demanda generada sobre las industrias proveedoras de insumos, y el crecimiento de la oferta, darían la pauta de viabilidad al nuevo patrón de costos de producción basado en un mayor respeto a la naturaleza.

2] Por el lado de la *demand*a, y en el supuesto de una economía cerrada, se tendría que contar con la mejora de las condiciones econó-

micas en la sociedad de que se tratara para aumentar el poder adquisitivo de los clientes potenciales. Sin embargo, es evidente que sólo la mejoría de las condiciones económicas no basta para que un consumidor desinformado prefiera pagar un sobreprecio por un producto que en apariencia no se distingue de otros más baratos y preferirá canalizar su dinero a aumentar la variedad de las mercancías de menor costo producidas convencionalmente que puede adquirir.

En la actualidad, mientras que la sobreexplotación de los recursos naturales no afecte los costos reales de producción de la agricultura convencional, se garantiza la hegemonía de este modelo, dejando en desventaja a los productos de procesos responsables de producción y cuestionando seriamente la viabilidad de una agricultura verdaderamente sustentable.

#### IV. LOS PROGRAMAS DE CONSERVACIÓN DE RECURSOS

El marco que se ha descrito sobre la necesidad de conjugar una gestión diferente de los recursos naturales de base con la obtención de ganancias, nos permite reflexionar sobre las políticas ecológicas que afectan al sector agropecuario desde mediados de la década pasada.

En el contexto de la generación creciente de excedentes que no encontraban ya colocación en los mercados internacionales, los países industrializados encuentran como una vía para controlar la creciente productividad del agro dos medidas fundamentales:

- la reducción de la superficie cultivada, y
- la reconversión de un porcentaje de la tierra de cultivo a producciones alternativas que pudieran incluso hacerse con métodos distintos a los característicos de la revolución verde.

La reducción de la superficie cultivada es una alternativa que ha llevado a las economías desarrolladas a sacar de la producción un porcentaje variable de sus suelos de acuerdo al diferencial de recursos con que cada una cuenta, buscando cumplir los siguientes objetivos:

- restringir la capacidad productiva vigente, controlando con ello la generación de excedentes comercializables;
- dar un cuidado conservacionista a las tierras y regiones más expuestas a la erosión;

- proteger en el largo plazo la capacidad de esos países para producir bienes agrícolas estratégicos, evitando el agotamiento de sus recursos;

- reducir la sedimentación de residuos, mejorar la calidad del agua, conservar y aumentar el habitat animal, y

- apoyar los ingresos de los agricultores.

Esto se hace como una respuesta a la problemática de los países desarrollados, sin buscar ninguna coordinación con las tendencias opuestas que se observan en el Hemisferio Sur, sino más bien asumiendo una coordinación mundial sólo en el nivel en que recursos fundamentales del Tercer Mundo (los bosques tropicales, la enorme biodiversidad que algunos poseen) puedan colapsarse por su uso irracional, cuestionando con ello la viabilidad global del planeta.

El ejemplo por excelencia que podemos mencionar sobre esta forma de administrar los recursos en que se realizan los procesos agropecuarios es el Programa de Reserva de Conservación (CRP, por sus siglas en inglés) que el gobierno de Estados Unidos echa a andar con la ley agrícola (Food Security Act) de 1985 y que consiste en que los agricultores que cultivan tierras altamente erosionables inscriban sus parcelas, total o parcialmente, mediante un contrato de diez años en el que recibirán una renta del gobierno federal, así como la participación financiera del mismo para dar a esos suelos una cobertura vegetal de pastos o forestal que les sirva de protección. Con ello se obtienen todos los beneficios señalados.

Según datos del Departamento de Agricultura de Estados Unidos (USDA), la superficie inscrita en este programa cubre 14.7 millones de hectáreas (36.4 millones de acres). Es decir, que a la fecha alrededor de 8% de la tierra agrícola de ese país se encuentra fuera del cultivo mediante el CRP.

Además, por la vía de otros programas se han sacado de la producción en 1992-1993 otros 6.46 millones de hectáreas (16 millones de acres). Lo que en total significa alrededor de una sexta parte de la superficie histórica bajo cultivo en Estados Unidos.

En la Unión Europea, bajo la misma lógica, 4.28 millones de hectáreas de tierra se han retirado del cultivo al amparo de los programas de congelamiento de tierras generados con la reforma de la Política Agrícola Común.

En septiembre de 1995, sin embargo, expiran los primeros contratos firmados hace diez años, lo que comprende más de 800 000 hectáreas (2 millones de acres) y nada obliga a los agricultores a volver a inscribirse en el programa de conservación. Ello si se toman en cuenta las proyecciones que indican una reactivación del crecimiento económico mundial para los próximos años. Lo que significa esperar el aumento de los ingresos en algunas economías que no son autosuficientes en ciertos productos, como por ejemplo el trigo, donde el caso más relevante es la exUnión Soviética cuya capacidad adquisitiva disminuida se ha traducido en una contracción importante del mercado de este cereal en el mundo.

De cumplirse estas estimaciones, el alza de los precios que esto ocasionaría en un contexto de relativa contracción de la producción, se convertiría en un incentivo para que los agricultores volvieran a cultivar sus parcelas con trigo.

Simultáneamente, el Servicio de Investigación Económica del Departamento de Agricultura de Estados Unidos estima que la vuelta a la producción de un alto porcentaje de las tierras congeladas actuaría a su vez como reactivador de la actividad económica del sector productor de fibras y alimentos. Al aumentar el producto agrícola se incrementarían los empleos rurales y no rurales vinculados con la transformación, distribución y comercialización del mismo, así como en los sectores que aportan insumos.

Se trata entonces de dos criterios, uno ecológico y otro estrictamente económico, que se contraponen y donde el cuidado de los recursos se hace depender de la correlación de fuerzas favorable entre variables tales como factores de mercado, o presiones de los grupos más conscientes en las instancias de poder.

## V. CONCLUSIÓN

En el entorno económico internacional que hemos señalado la carta de naturalidad de los criterios ecológicos se ve permanentemente cuestionada. Los países desarrollados no van a perder ninguna oportunidad de seguir siendo proveedores hegemónicos de las economías cada vez más deficitarias del Sur. Aunque ello implique seguir presionando



sobre los recursos naturales del conjunto del planeta, ya que a medida que pudieran aumentar los ingresos de los subdesarrollados, esto se traduciría en una reactivación de la lógica productivista que impera en el Norte, afectando directamente los programas de conservación que están en marcha.

En el caso de los países en desarrollo, la presión sobre los recursos seguiría obedeciendo a políticas basadas en la lógica de producción con la tecnología convencional de la posguerra. Y con el acicate de las reformas neoliberales en escala nacional que exigen una creciente productividad y la mayor especialización del sector agropecuario en la generación de productos muy competitivos, de acuerdo con la óptica de las ventajas comparativas.

Todo ello sin una correspondencia en el mantenimiento o en el incremento de los niveles adecuados de bienestar y de empleo. Mucho menos propiciando una actitud no depredadora de los recursos utilizados en el agro.

# LA AGRICULTURA ORGÁNICA, LA GLOBALIZACIÓN Y LAS REFORMAS INTERNAS AL CAMPO

Felipe Torres Torres\*

## 1. LA AGRICULTURA ORGÁNICA Y EL DESARROLLO SUSTENTABLE

Si bien el enfoque sustentable como propuesta para el desarrollo económico no es en absoluto novedoso, porque ya desde el siglo pasado existieron inquietudes teóricas en este sentido,<sup>1</sup> sólo hasta la aparición del Informe *Nuestro Futuro Común*, publicado en Londres en 1990, empiezan a tomarse con más seriedad los planteamientos de la sustentabilidad, trascendiendo la discusión conceptual para ubicarse en el terreno de la propuesta política y social.

La concepción más general de desarrollo sustentable es la que propone garantizar la producción de hoy sin poner en riesgo la disponibilidad de recursos para el mañana. Esto implica un cuestionamiento frontal a los modelos de desarrollo económico seguidos, cuya característica ha sido la destrucción de la naturaleza sin mejorar el ingreso y la calidad de vida de las mayorías. Se supone que las leyes del mercado son incompatibles con un ambiente natural sano y por lo tanto hay que proponer un modelo de desarrollo que tome en cuenta el equilibrio ecológico.

El planteamiento, aparentemente claro, presenta sin embargo grandes dificultades cuando se trata de elaborar propuestas conciliatorias entre el crecimiento económico, la dinámica tecnológica y la conservación de la naturaleza. La propuesta se complica más si se analiza desde el terreno de la ecología y la cultura y a partir de aquí se proponen soluciones al ordenamiento del mercado. Esto quizá obedezca a

\* Investigador del Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM. Este trabajo es derivado del proyecto "La agricultura orgánica en México y sus vínculos con el mercado internacional", el cual desarrollamos con auspicios de DGAPA-UNAM.

<sup>1</sup> Martínez Aher y Klaus Schöpman, *La ecología y la economía*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

que en estas disciplinas, particularmente en el caso de la ecología, se tiene mayor claridad sobre la fragilidad de los modelos de desarrollo para la revalorización de la naturaleza. De cualquier manera, el modelo de desarrollo sustentable en un entorno de mercado queda aún por resolver, no por ausencia de propuestas, sino por falta de acuerdos entre los agentes económicos que dinamizan la producción y no ven todavía como problemática la escasez de recursos. Finalmente el problema es tan complejo que requiere de un tratamiento múltiple.

La degradación mundial de los recursos naturales es una prueba de que las leyes del mercado funcionan cuando se trata del equilibrio ecológico; el problema estriba en que cuanto más se agotan los recursos, los modelos de mercado se vuelven antieconómicos en la medida en que aumenta la población y suben los costos. El desarrollo económico no ha estado provisto históricamente de una estrategia de conservación ecológica.

Las estrategias que hoy se proponen para resolver la ecuación crecimiento-equilibrio ecológico varían desde prohibiciones al uso de los recursos, privatización y hasta un sistema de premios y castigos encaminado a regular el desperdicio en el proceso productivo, pero ninguna ha sido capaz de proponer una alternativa integral que ya no comprometa más el futuro del planeta. A pesar de que no se pueden negar avances, al menos en lo que se refiere a una concientización ecológica, en el mismo tenor se ubican la diversidad de asociaciones ecologistas nacionales e internacionales, al igual que la multitud de modelos, sustentados científicamente o no, que proponen el uso eficiente del agua y la energía en la cadena productiva; en conclusión, se carece de una estrategia clara que armonice los componentes naturales con el desarrollo económico global.

¿Qué es lo que debe proponerse entonces? Existen alternativas que plantean un cambio del marco institucional para poder hacer política ecológica;<sup>2</sup> así, las reglas del juego político y económico deben cambiar en al menos cinco puntos fundamentales: ninguna política basada en las reglas del mercado puede ser exitosa cuando el sistema judicial no la puede hacer cumplir; es necesario hacer efectivo el Estado de

<sup>2</sup> Informe del Centro de Investigación para el Desarrollo, A. C., Ediciones Cal y Arena, México, 1993.

Derecho; no puede cambiar la política ecológica sin que desaparezcan las condiciones que hacen posible la existencia de monopolios; deben buscarse otras estructuras de mercado alejadas de la competencia, y hay que profundizar la reforma económica.

La estrategia anterior considera también<sup>3</sup> escuchar las demandas de todos los sectores sociales, ya que no puede funcionar una política ecológica donde pague más el que más necesidad tiene de utilizar el ambiente si no existe una compensación para los grupos perjudicados con la reforma económica. Es necesario cambiar la política social y hacerla compatible con la reforma económica.

Otras estrategias ponen el acento en que el mercado sigue determinando lineamientos que no deben violentarse, sino buscar aprovechar su dinamismo para producir de acuerdo con un nuevo estilo de desarrollo. En tal caso, la empresa debe hacer suya una política de crecimiento con equilibrio ecológico en la medida en que constituye el principal usuario de los recursos y fomenta una cultura consumista que va a contrapelo con la racionalidad de la naturaleza. En todo caso hay que considerar que el mercado manda las señales y la tecnología las readecua al modelo económico, por lo cual la tecnología debe formularse tomando en cuenta la fragilidad de los ecosistemas.

De acuerdo con el enfoque empresarial del desarrollo sustentable se requiere de una transformación global completa, que puede resumirse como sigue:<sup>4</sup> una nueva perspectiva mundial en la relación ser humano-naturaleza; un desarrollo empresarial basado en el ser humano; nuevas perspectivas de trabajo y renovación de la base intuitiva apoyada en profundos valores culturales. En tal caso, el desarrollo sustentable debe partir del respeto a la diversidad cultural; mayor preocupación por el uso de la tierra; el desarrollo empresarial debe basarse en el ser humano y no en la economía; los planes de desarrollo empresarial deben considerar seriamente la pobreza; se tiene que fomentar y respetar el concepto de comunidad en todas sus formas; la planeación empresarial debe considerar la sustentabilidad a largo plazo,

<sup>3</sup> *Ibid.*

<sup>4</sup> Eva Kras, *El desarrollo sustentable y las empresas*, Grupo Editorial Iberoamérica, México, 1994. Véase también A. Fernández Soto y Georgina Martínez, *Panorama de los estudios de administración ambiental en México*, IX Congreso Nacional de Posgrado, Toluca, México, 1994.

tomando en cuenta a todos los afectados de una empresa y, finalmente, las empresas tienen que considerar sus responsabilidades en el ambiente sustentable con un criterio circular y no lineal, ya que han definido su función en la producción utilizando cualquier insumo de recurso natural necesario para cosechar las utilidades correspondientes.

En tal caso, dada la diversidad de agentes que participan en el mercado, resulta imposible lograr acuerdos para que las medidas prosperen. Por ello, se considera que el Estado debe definir el contexto del mercado al asignar derechos de propiedad, obligar a que los contratos se cumplan y corregir sus deficiencias. En el mismo sentido debe garantizar que los consumidores sean informados con veracidad y que el mercado sea competitivo; al mismo tiempo, es necesario que garantice que los precios reflejen los costos plenos, ya que los costos sociales y ambientales negativos en la mayoría de los casos no se reflejan en los precios. En suma, se considera al Estado y al mercado como complementarios; sin la función del Estado como regulador, no puede existir el mercado. El objetivo del capital ecológico es, entonces, ayudar a garantizar que la base del capital ambiental necesario para la producción y para el bienestar humano no se consuma desproporcionadamente en el presente.<sup>5</sup>

En síntesis, el deterioro ambiental no es una consecuencia ineludible del progreso humano, sino una consecuencia de cierto tipo de crecimiento económico que prevalece en la actualidad, no sustentable en términos ecológicos, además de ser inequitativo e injusto desde el punto de vista social. La solución no es frenar el desarrollo, sino frenarlo cuantitativamente, manteniendo como máximo objetivo el mejoramiento de la calidad de vida. Los requisitos del desarrollo sustentable son que debe ser de largo plazo, económicamente viable, servir a una sociedad democrática, maximizar el bienestar de la mayoría y ecológicamente factible.

<sup>5</sup> Paul Ekins *et al.*, "Riqueza sin límite", en *Atlas Gala de la economía verde*, EDAF, Madrid, 1992.

## 2. LA IMPORTANCIA DE LOS RECURSOS NATURALES EN LA AGRICULTURA

Un modelo ideal de desarrollo económico es el que considera la racionalidad en el uso de los recursos productivos; el equilibrio entre costos de producción y precios; distribución equitativa del ingreso, así como la instrumentación de respuestas inmediatas a la demanda de empleo frente a la tasa de incremento demográfico. Casi todos los factores expuestos se han considerado en los modelos de crecimiento económico, aun cuando éstos no resuelvan plenamente la problemática que plantea el desarrollo; sin embargo, los recursos naturales aparecen ignorados o parcialmente incluidos como soporte fundamental.

Un buen número de economistas atribuyen dicha exclusión a que los recursos naturales no han entrado secularmente en los estados contables de las empresas, ni para la valorización del capital, sea por su abundancia, o el costo poco significativo que tienen en el proceso productivo. No obstante, a medida que se deterioran o agotan, comienzan a tener mayor atención en el conjunto de la economía pues se busca racionalizar su uso. Adquiere así importancia la frase de que “no hay economía sin ecología”.

Si bien resulta grave que los modelos de crecimiento general ignoren la importancia de los recursos naturales en los procesos productivos, dado que de su conservación depende el equilibrio del planeta, resulta más reprochable que los propios modelos agrícolas, a pesar de su interdependencia con la naturaleza, propongan estrategias que contribuyan a su destrucción. Ello deriva de que en el afán persistente de la modernización, se sustentan en un modelo productivista que rápidamente se vuelve antieconómico y antiecológico.

Es más, casi ningún modelo agrícola ha propuesto el equilibrio biológico y la conservación del germoplasma por encima del mercado. Más bien se abocan al incremento de rendimientos, adaptabilidad tecnológica para ampliar la frontera agrícola y reforzamiento de la competitividad por vías antiecológicas que encarecen y deterioran los recursos naturales.

En el caso de México, los modelos de desarrollo agropecuario plantean estrategias económicas orientadas a resultados específicos.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Luis Aguirre, *Modelos de desarrollo agrícola*, Universidad Autónoma “Antonio Narro”, Saltillo, Coahuila, México, 1992.

Por ello, dichos modelos generalmente no son viables al entorno ecológico y rápidamente se cancelan sin alcanzar sus objetivos. Desde que comenzaron a introducirse elementos de planeación en la agricultura mexicana, ha predominado la aplicación de tres modelos que han incidido en la sobreexplotación de aguas y suelos, ofreciendo resultados pobres en rendimiento.

Un primer modelo identificado es el que se conoce como “Desarrollo Rural Integrado”. Éste corresponde<sup>7</sup> al que se aplica en países de crecimiento demográfico acelerado y donde el resto de los sectores económicos no tienen capacidad para absorber el excedente de ocupación agrícola. Sus propósitos son erradicar la pobreza y satisfacer las necesidades básicas de la población, incrementando la productividad y redistribuyendo los medios de producción. La clave del crecimiento agrícola es el desarrollo rural, pero a la vez la agricultura exige el desarrollo del sector secundario, al igual que el sector terciario y todas las fuerzas sociales. En síntesis se trata de un modelo que pone a la productividad en el centro de los problemas del campo, aunque no cuenta con una estrategia tecnológica clara y muchos menos incorpora a los recursos naturales como parte nodal para incrementar dicha productividad.

Un segundo caso es el de los modelos operacionales de área. En éstos se reconoce la vigencia del problema agrario y la posibilidad latente de siempre hacer algo por resolverlo ya que ningún sistema social es monolítico. En contraposición al anterior, el sistema de áreas es una unidad predominante ecológica o natural y también definida en términos político-administrativos, considera la conformación de empresas asociativas de producción y la revalorización de elementos sociales, culturales y económicos que lo sustentan y dinamizan.

Un tercer modelo, de amplia acepción en el agro mexicano, es el que se conoce como extensionismo agrícola. El modelo se rige por la premisa de que la extensión es un proceso educativo que como tal debe encuadrarse en las leyes fundamentales de la enseñanza-aprendizaje. El aspecto humano adquiere una importancia significativa ya que, considera, el individuo no puede ser tratado como simple instrumento de producción.

<sup>7</sup> *Ibid.*

La extensión plantea el cambio gradual del individuo, así como la cooperación y la democracia. La ciencia agrícola adquiere también importancia y son los científicos (extensionistas) el puente de comunicación entre ésta y los campesinos. En la práctica el modelo adquiere una estructura tutelar sobre el campesino, particularmente los más pobres, ignorando sus propias capacidades para generar el cambio técnico con base en su experiencia, sabiduría y autogestión. La sustentabilidad y el uso apropiado de los recursos materiales son ignorados y se reduce, en países subdesarrollados, a un instrumento más de penetración y control político del Estado en el medio rural.

En los tres casos expuestos no aparece una estrategia tecnológica definida; por tal razón los modelos de producción en la agricultura mexicana mantienen un camino aislado en el contexto del desarrollo y no forman parte de una propuesta global. Por ello describir los avances de la agricultura mexicana representa señalar el éxito o fracaso de un modelo en términos de la apropiación o modificación de los recursos naturales y su efecto ecológico en regiones y estratos de productores. En todo caso, la agricultura mexicana presenta una diversidad de modelos tecnológicos en escala regional y de estratos de productores que poco ha variado a lo largo del tiempo.

En síntesis, los modelos de desarrollo agrícola son muy generales o exageradamente parciales, además de inviables desde la perspectiva financiera y tecnológica. Se formulan para incorporar a un tipo específico de regiones, productos, productores, tecnología, los cuales no tienen continuidad y tampoco buscan la integración armónica entre la política económica, las posibilidades reales del entorno ecológico y la disponibilidad real de los recursos naturales. Esta premisa ha caracterizado a planes tales como SAM, Pronal, Pronadri, Pronamoca, Plan Puebla, Plan Jalisco, Ixtleros, Zonas Henequeneras, Nueva Laguna, etcétera.

### 3. LA REVOLUCIÓN VERDE Y LA CANCELACIÓN DEL DESARROLLO SUSTENTABLE EN LA AGRICULTURA

Hablar de un modelo tecnológico formal en la agricultura mexicana es referirnos a la revolución verde. Antes de aparecer lo que observamos



más bien fue una combinación de prácticas regionales que recrearon la experiencia acumulada, alternando monocultivos (principalmente de maíz y frijol) y el problema de la productividad se resolvió por la vía de ampliar la frontera agrícola hacia tierras vírgenes. El modelo se combinó, en algunos casos, con los llamados cultivos asociativos.

El uso de la energía estuvo centrado básicamente en el trabajo humano y la tracción animal; el agua provenía de represas y canales de la humedad residual, pero se dependía fundamentalmente de los ciclos de lluvia. También pervivieron modelos de carácter prehispánico centrados en la ahora llamada sustentabilidad.

La revolución verde es el primer modelo tecnológico que cumple con los requisitos formales desde el enfoque capitalista de la agricultura, de un modelo hegemónico de producción, ya que cuenta con un sustento tecnológico controlado, define una ruta de mercado para sus insumos, configura un tipo de región receptora y va dirigida para agentes productivos específicos. Es cierto que nunca definió el espectro de consumidores y sobre todo las repercusiones que tendría en términos de la salud y del entorno ecológico. Sin embargo, su filosofía no era ésa, sino resolver el problema de la productividad y abatir el hambre. Tampoco destacaba entre sus objetivos el cuidado de los recursos naturales sino aprovechar el germoplasma criollo, obtener nuevas variedades y extender, mediante el riego, más ampliamente los ciclos de cultivo. En síntesis, la mecanización inherente a esta estrategia plantea por primera vez la intensificación en el uso de dos recursos vitales: el agua y la energía.

Lo anterior no es sino una reproducción de las tendencias mundiales de la agricultura en la década de los cincuenta. De 1950 a 1954 la producción mundial de cereales de multiplicó por 2.6 debido a la combinación de un aumento en la superficie con tres procesos tecnológicos: la mecanización, que consistió en el empleo de máquinas mayores, más especializadas; la intensificación representada por el uso creciente de riego y productos químicos, y la especialización, consistente en la dedicación a cultivos únicos y variedades homogéneas, en lugar de la agricultura mixta tradicional.

De cualquier manera, el modelo no se generalizó en todas las regiones agrícolas de México y los éxitos iniciales de la productividad pronto decrecieron, aumentando en cambio los costos. Por tanto el

modelo se impuso sólo en las áreas más capitalizadas, pero en franca convivencia con otras formas de producción, atrasadas o no, que han concebido el desarrollo agrícola mediante un uso más racional de los recursos.

Entonces, con la revolución verde nos estamos refiriendo no al fracaso en términos de productividad ni de la integración del mercado de insumos y de productos agrícolas, sino al fracaso ecológico que tuvo efectos destructores de los recursos en el corto y mediano plazo, lo cual debe verse como una enseñanza para la adopción de otras formas de producción que pueden ser ecológicamente sustentables pero inviables en términos de mercado, lo cual equivale casi a lo mismo en un entorno de economía abierta.

La viabilidad del modelo revolución verde ha quedado agotado en el terreno de la discusión teórica, sea por sus efectos perniciosos en la salud de consumidores productores, el impacto que tienen los costos al introducir nuevos insumos, la revalorización mundial de la ecología, la presión para rescatar modelos tecnológicos tradicionales y la reorientación de los apoyos financieros de las empresas agrícolas hacia formas más innovadoras, como por ejemplo la biotecnología. Sin embargo, sigue vigente en el terreno de la producción y lo seguirá por largo tiempo mientras los modelos alternativos no resuelvan el problema de la productividad para alimentar a una población en constante ascenso.

Por otra parte, la aparente declinación del modelo revolución verde también obedece a que a los principales países productores mundiales de granos ha quedado claro que el liderazgo en la productividad no garantiza ya el del mercado, como bien se desprende de las recientes negociaciones del GATT y otros organismos multilaterales relacionados con el sector. El problema estriba ahora justamente en cómo resolver el problema de los excedentes mundiales sin provocar un mayor abatimiento de precios en los granos, al igual que frenar la canalización de subsidios gubernamentales con la garantía de conservar o ampliar los mercados. La agricultura se encuentra ahora en un grave dilema entre fomentar prácticas conservacionistas que abatirán la producción en el corto plazo, o sostener un modelo que garantiza la productividad pero destruye los recursos naturales y no propicia un desarrollo sustentable.

De cualquier manera, la revolución verde no es precisamente un modelo agotado, pero tampoco la biotecnología ni la agricultura orgánica ha logrado imponerse con una claridad tal que podamos definir ahora cuál será el modelo hegemónico del futuro. Asimismo, cada una de ellas plantea dudas sobre el uso de los recursos naturales y de cómo resolverán la dicotomía ecología-mercado; por tanto, lo que más bien detectamos ahora es un *modelo transicional heterogéneo*, dada la presencia ya de tres modelos tecnológicos cuyos planteamientos y resultados tienen una presencia real en el mercado, al menos dentro de una estructura de mercado que está cambiando sus preferencias sea hacia productos más elaborados o a otros de tipo natural.

A futuro, la hegemonía que pueda ganar un modelo sobre otro estará determinada cada vez más por el mercado en términos de las preferencias de los consumidores hacia un producto u otro (de mejor presentación y tamaño, en el caso de la revolución verde y la biotecnología; o más saludable en la agricultura orgánica). En tal caso, la opción más clara parece orientarse hacia una alimentación sana, que prescinda del uso de agroquímicos, conservadores y otros insumos nocivos a la salud, y que además garantice la conservación de los recursos naturales o haga un uso racional de ellos; si esto es así, la agricultura orgánica ha ganado desde ahora la batalla. Sin embargo, un modelo futuro de desarrollo agrícola más equilibrado debe apuntar a plantear diversas soluciones regionales, de mercado y de agentes productivos, incorporando tecnología novedosa y de conservación de los recursos que ninguno de los tres modelos puede resolver.

#### 4. LA PROPUESTA DE LA BIOTECNOLOGÍA

La biotecnología presenta, entre otras ventajas, la de que por primera vez se conoce la estructura del código genético de los cultivos y contiene la posibilidad, mediante la ingeniería genética, de introducir información específica para explotar las cualidades de un producto. Sin embargo, es una opción que no puede generalizarse en el caso de la agricultura mexicana, porque se trata de un modelo empresarial que demanda fuertes inversiones de capital en el largo plazo y finalmente no resuelve el problema del deterioro de los recursos, factor que estará

presente cada vez más en la valorización de las empresas agrícolas, aunque la última palabra la tienen los consumidores sobre el nuevo tipo de producto que demanden y ello finalmente permeará la estructura del modelo agrícola hegemónico. Finalmente el entorno real de la biotecnología casi es el mismo que el de la agricultura orgánica; no hay condiciones para un desarrollo interno dado el abrumador liderazgo de Japón y Estados Unidos en función de sus ventajas tecnológicas y financieras; o quizá peor es la medida que para producir conforme a ese modelo tendríamos que importar paquetes completos, en lo cual tenemos ventaja en el otro modelo porque su base es el rescate de la tecnología tradicional.

En una conferencia mundial reciente sobre el mercado de los productos agrícolas orgánicos,<sup>8</sup> se concluyó que sin duda “el conocimiento de los genes ofrece muchas posibilidades seductoras”, pero se deberá considerar a los compradores de alimentos en torno a la forma en que la biotecnología deberá ser aplicada, cuáles serán sus beneficios, quién se hace merecedor de ellos y quién los asimilará. O bien, si se permitirá la entrada al mercado de la ingeniería genética con el conocimiento previo de que los beneficiarios serán los productores de países desarrollados vinculados con los mercados de exportación. El verdadero desafío es asegurar que cada nuevo producto potencial sea evaluado exhaustivamente.

Dicha evaluación tomaría en cuenta las consecuencias sociales, ecológicas, ambientales, económicas y culturales de largo plazo, lo cual significa que cada producto nuevo deberá requerir de una prueba muy estricta para ser considerado positivo desde el punto de vista natural y social.

La ingeniería genética es diametralmente opuesta a los principios y prácticas de la agricultura orgánica; la integridad del producto y la ingeniería genética son mutuamente excluyentes. Por ello se considera que ésta deberá restringirse a la modificación genética de los organismos y bacterias que intervienen en el procesamiento de alimentos, o en todo caso, aprovechar la velocidad de propagación para restaurar el

<sup>8</sup> Tercera Conferencia Internacional IFOAM. El derecho de los consumidores a la información veraz en la etiquetación, biotecnología e integridad del producto, Baltimore, 1993.

germoplasma y el deterioro ecológico. Aquí destacan los alimentos producidos mediante organismos vivos como el yogurt; el pan donde se emplea levadura; la salsa de jitomate tipo “catsup” y el queso. Es decir, la ingeniería genética debe ampliar las posibilidades nutricionales y productivas de estos organismos vivos, o en todo caso abocarse al control de plagas benéficas y dañinas para la agricultura. De otra manera, la revolución genética sólo serviría para extender sistemas agrícolas no ecológicos y no autosustentables. Ello se explica en que este tipo de tecnología incorpora el enfoque monocultural, la fijación rápida, la intensificación, el plazo corto y el estilo industrial hacia la agricultura; para lo cual se basa en el aislamiento, la cuantificación y el control del fenómeno, factores todos que provocaron la crisis ecológica del planeta. La biotecnología estaría consolidando una prolongada era de plaguicidas, las ocho compañías más grandes en este ramo, y que se relacionan con la industria de las semillas, han invertido sus recursos de investigación en propósitos relacionados con herbicidas; así se pierde definitivamente de vista a la naturaleza.

Se supone que todos los factores adversos que se detectan ya caso por caso en la biotecnología deben servir para un impulso de la agricultura orgánica, principalmente por lo que representa en el contexto del ordenamiento ecológico mundial. El modelo de agricultura orgánica se basa en la consideración de que “la ecología del mañana es mucho más importante que la economía de hoy”; su propósito es detener la degradación y restablecer los equilibrios naturales.<sup>9</sup>

Finalmente, la biotecnología no ha respondido a las expectativas para las que fue creada como motor de un nuevo impulso a la modernización agrícola y es difícil que pueda hacerlo en el corto plazo, incluso obedeciendo a la lógica del modelo económico imperante, ya que los avances científicos y su escalamiento industrial son lentos, costosos y con resultados poco viables.

Cualquier iniciativa biotecnológica todavía enfrenta enormes obstáculos a causa de la crisis económica, las restricciones fiscales y la inestabilidad sociopolítica presente en casi todos los países latinoamericanos; gran parte de las iniciativas en política biotecnológica surgen de la comunidad científica nacional y extranjera. Pero

<sup>9</sup> *Ibid.*

en general son pocos los proyectos económica e institucionalmente viables.<sup>10</sup>

En todo caso, tanto la agricultura orgánica como la biotecnología siguen ahora derroteros similares por abrirse mercados. La primera más apegada a nuestros problemas, en tanto parte de una actualización del conocimiento tradicional y del manejo de la biodiversidad que implica la reactivación de la economía campesina en función de nuevas demandas internacionales de alimentos; la segunda es más costosa, con una enorme brecha con respecto a países líderes, es inviable para productores pobres y presenta una gran incertidumbre en el mercado.

Más bien debe buscarse un modelo complementario entre la biotecnología y la agricultura orgánica. La conservación es el primer paso para valorar la biodiversidad a partir de la cual se debe evaluar si existe interés para desarrollar productos comerciales; es necesario mejorar las técnicas de recolección, identificación y examen del material biológico, donde la biotecnología tiene aportes importantes.

Otros propósitos de la biotecnología que pueden ayudar a los propósitos de desarrollo sustentable consisten en elevar la productividad en determinados factores de producción; mejorar la calidad de los productos en materia tecnológica, nutricional, vida en anaquel y acelerar el desarrollo de productos. Considera fundamental elevar la eficiencia en investigación y desarrollo a fin de reducir los costos y el tiempo necesario para desarrollar nuevos productos; si se obtienen nuevas variedades de cultivos adaptados a entornos ecológicos concretos, se podrán sustituir con mayor rapidez los que presentan rendimientos deficientes;<sup>11</sup> de esta manera mejoraría la oferta, y si se complementa adecuadamente, no tendrá dificultades una propuesta de agricultura orgánica para superar el examen de la demanda y del mercado.

En países de la OCDE,<sup>12</sup> las agrobiotecnologías reducirán a mediano plazo la importancia de los recursos naturales usados como materias primas, al tiempo que aumentarán los controles sobre la producción ya que los riesgos serán menores; ello abrirá paso a una mayor compe-

<sup>10</sup> Walter R. Jaffé y Eduardo J. Trigo, "La agrobiotecnología en América Latina y el Caribe. Elementos para estrategias nacionales", *Comercio Exterior*, vol. 44, núm. 7, México, 1994.

<sup>11</sup> *Ibid.*

<sup>12</sup> *Ibid.*

titividad sectorial y al desarrollo de procesos productivos más respetuosos del ambiente. La exigencia de la calidad de los productos mediante un sistema de normas, será un aspecto donde biotecnología y agricultura orgánica podrán complementarse.

Así, agricultura orgánica y biotecnología son complementarias en algunas fases y no debe pensarse en una sola estrategia para resolver el problema agrícola, sobre todo si consideramos el deterioro ecológico grave que sufre la agricultura mexicana en casi todas sus regiones, así como la crisis financiera de los productores.

Lo tradicional no significa atraso, se adapta a los patrones de la modernidad, siempre que exista una demanda e interés comercial, y ésta se comprometa con los principios de racionalidad en la protección del ambiente.

## 5. LA CONCEPCIÓN Y EL CONTEXTO DE LA AGRICULTURA ORGÁNICA

Existe una amplia corriente de grupos ecologistas, organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, científicas y asociaciones de consumidores convencidos de que la solución al problema del equilibrio ecológico (entendido como las entradas y salidas en flujos iguales de agua y energía a un ecosistema) estriba en la adopción de formas agrícolas no dañinas a la naturaleza; sin embargo cada uno de estos grupos tiene su propio enfoque. Para algunos de ellos se sobrentiende que es posible compatibilizar el crecimiento económico con el cuidado de la naturaleza sin alterar el modelo imperante; para las organizaciones no gubernamentales, en cambio, no es posible el desarrollo sustentable sin un cambio profundo del modelo económico, social y cultural; en suma, sin un cambio en la civilización.

De cualquier manera hay consenso al menos en que la agricultura orgánica o sustentable no abarca sólo aspectos tecnológicos de la producción agrícola, sino que implica cuestionar el papel de la agricultura en la sociedad y en el modelo de desarrollo que se quiere construir. Tiene que ver entonces con la seguridad alimentaria, con relaciones más equilibradas entre campo-ciudad, agricultura-industria, economía-energía, donde también están incluidos el arraigo campesino y la

democracia. La agricultura sustentable implica componentes ecológicos, técnicos y sociales que permitan tener una producción de alimentos y fibras sin poner en riesgo la conservación de los recursos naturales. La diversidad biológica y cultural para las futuras generaciones, y que realmente permita un modelo de vida y de civilización distinto al que se ha impuesto en escala mundial.<sup>13</sup>

La propuesta de agricultura orgánica parte del supuesto de que es en la unidad campesina donde se encuentran los elementos de un nuevo paradigma de agricultura, dada la cultura que han desarrollado en torno a la relación seres humanos-naturaleza, su conocimiento del medio, las estrategias económicas diversificadoras, la combinación de producción para autoconsumo y para el mercado, el manejo integrado y múltiple de los recursos tierra, ganado, agua y bosques.<sup>14</sup>

Lo anterior representa una alternativa al planteamiento de quitar restricciones y dar rienda suelta a las fuerzas del mercado ya que es un obstáculo al desarrollo de una agricultura en su sentido amplio; el mercado libre de productos agropecuarios destruye los sistemas locales de producción de alimentos básicos para la seguridad alimentaria nacional.<sup>15</sup> Esto es así porque los principales responsables de la biodiversidad en el mundo son los campesinos pobres. De lo que se trata entonces es de aprovechar el potencial del mercado para formular estrategias de supervivencia en un nuevo modelo de desarrollo económico global irreversible. Tampoco se trata de recrear un modelo de vuelta al pasado, sólo por recuperar lo tradicional, ya que estamos operando en una estrategia social diferente y más compleja. Debe entenderse que la agricultura orgánica requiere un mayor grado de cientificidad porque parte de un conocimiento milenario acumulado en relación con la naturaleza y ésta no admite el más mínimo error.

Lo que se propone entonces es una agricultura que privilegie y restaure la pequeña parcela familiar como base de la organización social y técnica de la producción agrícola, orientada fundamentalmente hacia las necesidades alimentarias de la población y con la capacidad de

<sup>13</sup> Fernando Bejarano, reseña en la revista *Pasos*, año V, núm. 5, Programa Pasos, México, 1993.

<sup>14</sup> Víctor Toledo, "Etnología y estrategia campesina de producción de alimentos", en *El agua y la energía en la cadena alimentaria: granos básicos*, PUAL-IIIEC, 1994.

<sup>15</sup> *Ibid.*



generar una producción diversificada para el mercado interno y el internacional; asentada en la organización libre y democrática de los productores en cooperativas y asociaciones; encuadrada en un sistema descentralizado de comercialización y de transformación industrial que permita a los productores controlar los precios y agregar valor a sus propios productos; que conduzca a patrones de desarrollo agrícola autocontrolados, reproducibles, diversificados, que restauren las condiciones ecológicas y que estén dotados de bases tecnológicas y procesos de producción diversificados, que aseguren la reproducción sustentada de la familia.

La agricultura orgánica tiene una base más cercana a la racionalidad en el uso de los recursos naturales. En un principio se sustentó en la recuperación de las prácticas tradicionales que los campesinos más pobres realizaban por herencia milenaria; se definió esta opción por el simple hecho de que estas prácticas prescinden casi totalmente de la mecanización, del uso de fertilizantes sintéticos y de los plaguicidas. Sin embargo, con el tiempo ha aumentado su complejidad en la medida en que es necesario incorporar el saber científico,<sup>16</sup> ya que se requiere conocer el comportamiento del ciclo de los nutrientes, los tiempos adecuados para la siembra y la cosecha, el manejo de almácigos y semillas, los sistemas de almacenamiento y conservación natural, etc. El modelo orgánico adquiere entonces su propia valorización en el mercado por su equilibrio con el ambiente. Así, por ejemplo, incrementaría entre los productores la necesidad de emplear abono orgánico y desarrollaría una industria natural de fertilizantes en clara conexión con las granjas lecheras y avícolas para la fabricación de composta; crearía también la lombricultura; la maquinaria apropiada para el manejo controlado de malezas; la cría masiva de insectos para

<sup>16</sup> Los términos conocimiento tradicional, indígena y rural se han usado indistintamente para describir el sistema de conocimiento de un grupo étnico rural que se ha originado en la localidad de manera natural. Es difícil separar el estudio de los sistemas agrícolas de las culturas que los nutren. Muchos de los sistemas tradicionales aun utilizan insumos mínimos, sufren constantes desequilibrios y muestran interacciones complejas entre cultivos, suelos y animales. Por ello se les considera escenarios propicios para evaluar propiedades de estabilidad y sustentabilidad y elaborar criterios para el diseño y manejo de agroecosistemas alimentarios. Véase al respecto Elizabeth Andrade, "La investigación agrícola y la tecnología tradicional en el INIFAP Veracruz", *Comercio Exterior*, vol. 44, núm. 7, México, 1994.

el control biológico de plagas; la industria de envases reciclables, entre otros.

Por otra parte, la propuesta no se centra sólo en el rescate ecológico, sino que plantea opciones reales de sobrevivencia a pequeños productores de países pobres, garantizando alimentos más sanos sin violentar la naturaleza, el mercado y el orden económico.

De cualquier modo, no todo parece ser “miel sobre hojuelas” para la agricultura orgánica; existen por lo menos dos factores que pueden frenar su éxito. Uno es la falta de acuerdos legales para que los productos orgánicos cuenten con un certificado de garantía y de etiquetación; el otro se refiere al establecimiento de reglas en el comercio mundial que rescaten el verdadero sentido de la sustentabilidad y sean diferentes de las asimetrías que se presentan en el renglón convencional.

En cuanto al primer factor, tenemos que la veracidad en la etiquetación y la integridad del producto orgánico todavía se encuentra bajo una discusión difícil ya que se mezcla y enfrenta con los intereses de la biotecnología en los países que dictan las reglas del comercio, es decir, los compradores.

La industria de alimentos orgánicos es ampliamente elogiada por su cercanía a un proyecto de recuperación ecológica, pero en la misma medida es ignorada en las normas establecidas para la etiquetación, en la producción convencional de alimentos y en la política agrícola general. Las recientes discusiones en torno a un diseño específico de plátano demandado en la Unión Europea parece probar esta situación.

Estos tres últimos puntos son importantes de reafirmar porque de otra manera los productos orgánicos corren el peligro de perder un prestigio que apenas han ganado en el terreno teórico. La misma agroindustria convencional provoca confusiones entre los consumidores con leyendas en las etiquetas tales como “ligero”, “sin grasa”, “rico en fibras”, “pocas calorías” o “sin colesterol”; debe pugnarse entonces por la legalidad en la información para verdaderamente garantizar una dieta saludable e identificar los productos que contribuyen a ésta.

Los consumidores conscientes de una alimentación sana, que finalmente conforman por ahora el mercado de productos orgánicos y son los principales promotores de un cambio en el modelo agrícola, todavía encuentran interrogantes sobre el uso de agroquímicos. Al deman-

dar productos saludables, necesitan la seguridad de que se produjeron de manera natural. Hay un interés considerable por los productos orgánicos, de tal manera que las ventas anuales alcanzan ya 1.5 billones de dólares y se espera que para el año 2000 concentren 10% del comercio mundial.

Pero junto a lo anterior también ha aparecido una gran variedad de etiquetas que informan de modo erróneo cómo se producen o cultivan algunos tipos de alimentos “naturales”, pues incluyen leyendas tales como “sin rociador”, “libre de plaguicidas”, “probado con test multi-clean”, entre otros. Todo ello contribuye al desprestigio de un futuro modelo alternativo si antes no se legisla de manera universal al respecto y se define la especificidad de un producto orgánico frente al convencional. La leyenda “nivel bajo de residuos” en las etiquetas no es suficiente para marcar las diferencias en el mercado de los productos saludables respecto de los que no lo son.

Respecto a la necesidad de nuevas reglas en el comercio mundial tiene sentido en la propia filosofía de la agricultura orgánica. Es decir, se busca un mayor sentido de solidaridad y justicia entre productores y consumidores; el inconveniente es que las directrices del comercio mundial siguen concentradas por las empresas que venden productos orgánicos en los países compradores más ricos y son ellas quienes fijan los criterios para la certificación, aspecto donde se encuentra la clave para cuestionar la procedencia orgánica de un producto y el castigo consecuente en el precio; además, la certificación es un costo que debe absorber el productor si desea colocar sus cosechas.

Lo anterior es especialmente importante porque el mayor volumen de la producción orgánica se localiza justamente en las regiones de los países más pobres que tradicionalmente han sufrido los efectos de un modelo comercial inequitativo.

Si bien los productos orgánicos tienen actualmente un sobreprecio en el mercado internacional con respecto a los convencionales, lo cierto es que los países productores ocupan la misma posición en la división internacional del trabajo agrícola como proveedores de materia prima pero sin participación en el procesamiento ni en la fijación de precios. De persistir este modelo, únicamente se reorienta la dependencia que estos países viven secularmente, se contradicen los principios de la agricultura orgánica y se hace más frágil el futuro del modelo alternativo.

Hasta aquí hemos visto los límites y posibilidades de un modelo tecnológico respecto de otro, básicamente en términos de mercado. Falta aclarar si podrían ser válidos en términos del aprovechamiento racional de los recursos antes considerados inagotables (el agua y la energía), considerando las demandas alimentarias globales de la población.

Entre los cuatro principales granos básicos existe, en un modelo y otro, una diferencia cuantitativa importante respecto al uso del agua y la energía. En el caso de México, más de 80% de la producción nacional de maíz se realiza en condiciones de temporal; por tanto, la oferta de agua depende en esa misma proporción de los ciclos de lluvia. El frijol tiene el mismo comportamiento y en ambos casos el empleo de energía humana y animal es considerable, si bien ha ganado terreno el uso del tractor, y al incorporarse nuevas áreas de riego, el bombeo absorbe ahora más energía. Los casos del trigo y del arroz son diferentes porque en ambos casos se emplea el agua de manera intensiva y la mayor superficie sembrada se localiza en áreas de riego; por extensión, el uso de la energía es significativo, sobre todo si tomamos en cuenta el alto grado de pendiente de los suelos agrícolas nacionales.

En tales condiciones, resulta más viable el modelo de agricultura orgánica porque garantizaría recuperar amplias áreas deterioradas y llevaría a una utilización más intensiva de la energía humana, fortaleciendo de paso el empleo agrícola.

Finalmente, es importante plantear los límites del modelo orgánico en México. En primer lugar se carece de una legislación interna que incida en la estructuración de normas y procedimientos que por una parte promueva el mercado interno de estos productos y por la otra otorgue ventaja a la producción nacional en los mercados internacionales. Hasta el momento el principal cuello de botella es la restricción comercial por la vía de las normas internacionales. Si desde aquí se contara con las condiciones necesarias para la certificación de productos, ello quedaría superado.

Un segundo punto es el que se refiere a las modificaciones al artículo 27 constitucional. Si las reformas triunfan y se despoja al campesino tradicional de la tierra, entonces nos quedaríamos sin los actores principales de la agricultura orgánica, la biodiversidad sufriría un grave descalabro, lo mismo que el proyecto de desarrollo sustentable.

Los mismos efectos tendría si no se pone un freno adecuado a la dinámica del TLC en el sector agropecuario. Si el modelo agroexportador se convierte en el eje del desarrollo agrícola, entonces no tiene cabida un modelo de agricultura orgánica porque se privilegiarían las economías de escala, la homogeneidad en los cultivos y las inversiones externas en un patrón tecnológico de características antiecológicas.

# LA INNOVACIÓN TECNOLÓGICA EN LA MODERNIZACIÓN DE LA AGRICULTURA MEXICANA

**María del Carmen del Valle\***

## INTRODUCCIÓN

En la década de los ochenta la economía mexicana se vio muy debilitada por el agotamiento de la política de sustitución de importaciones como la vía para avanzar en la industrialización, y declinó en una crisis generalizada, con un trasfondo estructural, cuyo detonador fue el endeudamiento externo. Esta situación dio lugar a que se aplicaran, en los primeros años, políticas de ajuste, con un alto costo social, y posteriormente de reestructuración, para modernizar los sectores económicos, que han contribuido a ahondar las desigualdades económicas, sociales, políticas y étnicas

En la actualidad estas características en el plano nacional junto a la política de apertura comercial, que ha exigido la incorporación a la economía internacional globalizada, imponen a México la necesidad de transformar sus estrategias y enfoques para lograr una competitividad auténtica que le permita participar en los mercados globales y garantizar el bienestar de la población.

De acuerdo con Fajnzylber, competitividad auténtica es la que incorpora la innovación tecnológica como fuente para dinamizar la actividad productiva a fin de obtener una mayor productividad con equidad y estrechar la vinculación con los demás sectores.

En este sentido cabe destacar que vivimos una etapa de transición, en la que se observan transformaciones en escala internacional que generan cambios en el desarrollo y en el papel que desempeña la tecnología como una fuerza motriz determinante en la modernización.

\* Investigadora del Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM. La autora agradece a la Dirección General de Asuntos del Personal Académico de la UNAM su apoyo para realizar esta investigación.

Lo anterior, es particularmente importante en el caso de la agricultura, sector sumergido en una crisis estructural que comienza desde mediados de la década de los sesenta, cuando la producción de granos básicos tiende a perder dinamismo y se inicia también la pérdida de la autosuficiencia alimentaria, convirtiendo al país en un importador de bienes agropecuarios.

El sector agropecuario y forestal ha continuado perdiendo importancia en el producto interno bruto (PIB). Al inicio de los ochenta, cuando la crisis se generaliza, la contribución de la agricultura a ese indicador era de 8.2% y en los siguientes años en que se observa una profundización de la crisis en este sector llega a ser sólo de 7.3%. Éste que es un proceso común en los países desarrollados,<sup>1</sup> en México ha ido acompañado de cambios importantes que significan limitaciones a su desarrollo. En primer lugar hay que señalar que, además de que se ha reducido la producción, se ha reducido también la rentabilidad, excepto en maíz y frijol por el sostenimiento, hasta ahora, de los precios de garantía. En segundo lugar, el sector ha dejado de contribuir a la producción de alimentos y de materias primas. También dejó de aportar divisas por su comportamiento deficitario en la balanza comercial y su relación con la industria sigue siendo desfavorable, funciones todas que hasta antes de la crisis habían sido la contribución de este sector al crecimiento.

Asimismo, el campo continúa desplazando fuerza de trabajo hacia las ciudades, que desde luego la industria no ha estado en condiciones de ocupar, de tal manera que se orientan hacia los servicios e incrementan la población marginal urbana y la migración hacia el exterior.

## NUEVO MODELO DE DESARROLLO AGROPECUARIO

La política de reestructuración para el campo se inicia con la administración actual, en la que se aplican profundas reformas estructurales. La nueva estrategia de crecimiento económico se basa en las determinaciones del mercado y la apertura económica, como medio para incorporarse a la economía mundial y reactivar las actividades a partir

<sup>1</sup> En los países de la OCDE la participación es de alrededor de 3.7%, *OECD Economics Surveys*, París, 1992.

del fomento de las exportaciones, aprovechando las ventajas comparativas. Sin embargo, actualmente la agricultura no ha podido salir de la crisis. En los primeros años de la década, a pesar de que se observa un reducido incremento en la producción, el nivel alcanzado es apenas comparable con el de 1987. La baja en la producción agrícola y el abandono del campo como actividad rentable, ha sido un proceso en que intervienen múltiples factores, entre los que destacan: *a)* la política de desregulación y el retiro del Estado con la reducción del gasto en este sector y la desaparición de funciones de apoyo al campo por parte de las dependencias gubernamentales; *b)* la reducción de la inversión; *c)* una grave desarticulación del sector primario respecto a la cadena agroindustrial; *d)* los bajos rendimientos agrícolas promedio; *e)* la inadecuada asimilación de tecnologías, que permite altos rendimientos pero también altos costos; *f)* las deficiencias en el proceso de difusión de innovaciones técnicas; *g)* la contracción del mercado interno por la baja en el ingreso real provocada por los altos índices de inflación durante la década perdida, y *h)* la falta de una política que permita planear de manera indicativa el comportamiento de la agricultura, que instrumente las medidas a seguir y genere la infraestructura adecuada para obtener las metas planeadas y no sólo una política para atender los problemas inmediatos.

Desde luego, los efectos de esta crisis no se sintieron con igual intensidad en todo el conjunto sectorial. Hay productos y productores que incluso se vieron muy beneficiados. Tal es el caso de cultivos de exportación producidos por empresarios agrícolas con mayor disponibilidad de capital y recursos técnicos y organizativos que les permitieron adaptarse muy bien al paradigma tecnológico de la revolución verde y a las políticas de promoción de la agricultura comercial.

En el otro extremo, observamos la existencia de un amplio grupo de productores que han sufrido por un largo periodo el "efecto trituradora" de quedar marginados de los cambios técnicos, lo que los ha llevado a tener una estructura de costos totalmente incompatible con el comportamiento de los precios de sus productos en un mercado cada vez más competitivo.

Finalmente, la ligera recuperación en 1991-1992 se quebranta en los últimos meses con la inestabilidad política provocada por el levantamiento indígena campesino en Chiapas, ocurrido en enero de 1994 y



por los asesinatos en el seno del PRI, ganador de las elecciones presidenciales. Son elementos que definen una crisis de representatividad política ya perfilada desde hace varios años por su marcada ineficiencia, la cual tendrá seguramente mayores repercusiones económicas.

Todo esto dentro de un entorno de política neoliberal y de ajuste que se inicia con la crisis de la deuda a principios de los ochenta y se consolida y recrudece en el último sexenio, consiguiendo implantar la nueva institucionalidad como marco para caminar certeramente hacia la liberación y apertura comercial, en donde las fuerzas del mercado determinan el comportamiento de la economía, la política las refuerza y la sociedad es la receptora inevitable.

Los efectos de esta política son bien conocidos, existe modernización y atraso. Un México moderno, el próspero y competitivo, con una población pequeña y un México sobrepoblado; hundido en el atraso.

Ante este panorama, se considera cada vez más importante la participación de la agricultura en la reactivación de la economía, basada en la incorporación de innovaciones tecnológicas para ser competitiva con equidad, alcanzar una mayor diversificación y una mayor vinculación con los demás sectores.

## EL CAMBIO TECNOLÓGICO EN LA AGRICULTURA

En nuestro trabajo de investigación sobre el cambio tecnológico en la agricultura,<sup>2</sup> nos concentramos en el análisis de la capacidad tecnológica de productores y empresas agroindustriales, dentro del marco de las políticas de investigación y asistencia tecnológica para la agricultura implantadas hasta ahora, a partir del paradigma de la revolución verde. Es decir, intentamos conocer la capacidad competitiva en el sector agropecuario considerando el comportamiento de tres factores fundamentales: la producción, la investigación y la política del Estado.

Para dicho efecto utilizamos una combinación de instrumentos metodológicos diversos:

<sup>2</sup> Se trata de la investigación en proceso de edición, *El cambio tecnológico en la agricultura y la agroindustria en México*, coordinada por José Luis Solleiro y María del Carmen del Valle, en la que participaron un buen número de profesionistas y estudiantes de diferentes disciplinas que enriquecieron los resultados de la investigación.

Se aplicó una encuesta exploratoria basada en un instrumento de diagnóstico tecnológico rápido, diseñado con base en la teoría de la cadena del valor, que descompone a la empresa en las unidades funcionales fundamentales para la generación de valor y la construcción de ventajas competitivas. Este instrumento se aplicó a productores agrícolas y a empresas agroindustriales pequeñas, medianas y grandes. Paralelamente, con el objeto de posicionar el avance tecnológico relativo del país, realizamos un monitoreo de tecnologías emergentes en escala internacional con efecto en la agricultura.

Aplicamos también una encuesta semiabierta a investigadores, dirigentes de centros de investigación, funcionarios a cargo de programas de fomento y a organismos no gubernamentales para afinar el diagnóstico de la capacidad de generación de tecnologías de lo que llamaremos el sistema nacional de investigación agrícola.

El marco conceptual en el que basamos prácticamente todo el estudio deriva de nuestro apego a la teoría evolutiva del cambio técnico que rompe con el supuesto neoclásico sobre la perfección de la información y la inducción del cambio técnico por parte del mercado. Las teorías evolutivas engloban un grupo más bien heterogéneo de modelos que comparten el acento en las propiedades dinámicas de las economías, los procesos descentralizados de invención y la persistencia histórica de los patrones de cambio. El carácter evolutivo no implica gradualismo. Este término también es consistente con cambios abruptos, inestabilidades y revoluciones; comprende tanto aprendizaje como selección.

También nos hemos apoyado en el instrumental de la teoría de la ventaja competitiva que afirma que la interacción de las diferentes unidades de un negocio y de éstas con un grupo de fuerzas competitivas en su entorno son elementos importantes para determinar la capacidad de crear valor.

El último elemento conceptual básico es nuestro rompimiento con la idea de estudiar al sector agrícola de manera aislada, en favor de considerar la idea de sistemas agroindustriales que determinan los encadenamientos productivos en torno a un producto. Esta concepción unifica cinco elementos esenciales: el abastecimiento de insumos agropecuarios, la producción agropecuaria, la transformación o procesamiento del producto agropecuario, el mercado de los productos y el consumo.

En relación con nuestro diagnóstico de la capacidad tecnológica de empresas y productores, obtuvimos los siguientes resultados:

Como se esperaba, las empresas grandes están mejor posicionadas que las pequeñas y los productores primarios. Aunque las primeras comparten con ellas graves carencias en la concepción estratégica de variables tan importantes como la gestión financiera y la función de ventas y mercadeo. Este es un dato revelador, pues mucho se habla de problemas en el financiamiento y en el tamaño de los mercados y los canales de comercialización, pero las empresas mismas asignan una importancia apenas marginal a relacionarse con este entorno financiero y de mercado.

En el caso de las pequeñas empresas agroindustriales y los productores agrícolas, detectamos en ambos grupos un comportamiento muy similar. Así, coinciden en sus carencias en la gestión de los recursos humanos, el manejo de la información, el uso de recursos de cómputo, la administración de operaciones y la gestión de la calidad. En cuanto a habilidades de gestión esto nos sugiere que pueden plantearse instrumentos de apoyo comunes a ambos. No así, desde luego, para la asistencia técnica en la que, por lógica, cada uno de ellos tiene sus especificidades técnicas y sus demandas.

Desde una visión de orden macroeconómico, se consideraron algunos indicadores de la capacidad de competitividad. Al respecto se obtuvo la productividad por persona ocupada, como un primer indicador del progreso técnico en la producción.

En diez años el producto por persona ocupada pasó de 60 000 pesos (en 1980) a 65 000 (en 1990), observándose que hasta 1985 la producción creció más que la ocupación remunerada, pero a partir de 1986, y especialmente en 1988, ésta crece en mayor medida que aquélla y se combina con decrementos en la producción, lo cual se debe fundamentalmente a una baja en la ocupación. Con esta revisión confirmamos también las enormes diferencias en productividad del sector primario respecto a la industria. En 1990 el producto por persona ocupada en la agricultura fue el más bajo de todos los sectores en ese año, en que constituyó apenas 16% de este mismo indicador en el sector industrial.

Todo ello nos indica que los efectos negativos para la agricultura no lo han sido tanto para el sector agroindustrial porque éste puede rea-

lizar su actividad con materias primas e insumos de importación, de tal manera que el grado de articulación entre estas actividades es cada vez menor en escala nacional.

Otro elemento que hay que destacar es la pérdida de peso económico de este sector, en cuanto a su participación en el PIB, como se mencionó en líneas anteriores. También ha perdido participación en la población económicamente activa, pues abarca sólo 22%. Sin embargo, es importante hacer notar que la tercera parte (29%) de la población del país se encuentra en las zonas rurales. Además existe un amplio sector de productores intermedios o en transición que disponen de un potencial importante en cuanto a fuerza de trabajo y recursos naturales que podría estar en condiciones de aportar aprovechando el material genético y sus recursos bióticos, así como la experiencia y racionalidad de los campesinos.<sup>3</sup>

Un tercer elemento que consideramos es la brecha que nos separa de los nuevos socios comerciales, Estados Unidos y Canadá, la cual se expresa en indicadores mínimos de recursos naturales, capacidad tecnológica y política de fomento agropecuario:

Según la FAO<sup>4</sup> México cuenta con 24.7 millones de hectáreas cultivables, Estados Unidos con 189.9 y Canadá con 45.9 millones. Según la misma fuente, la tierra cultivada por trabajador agrícola es en México de 2.7 hectáreas, en Estados Unidos de 63.9 y en Canadá de 101.1. El producto por persona en México es de 3 415 dólares, mientras que en Estados Unidos y Canadá es siete veces mayor, de 22 455 y 21 645 dólares, respectivamente.<sup>5</sup> En cuanto a las políticas de fomento agropecuario baste citar el dato que nos proporciona Barraclough sobre el subsidio agrícola como porcentaje del PIB, que en México equivale a 8%, en Estados Unidos 40% y en Canadá 43 por ciento.<sup>6</sup>

Como se aprecia, las desigualdades obedecen a las diferencias de recursos naturales con que cuenta cada país, pero fundamentalmente a la capacidad de aprovechamiento de dichos recursos, es decir, a la ca-

<sup>3</sup> Guillermo Knochenhauer, "El agro mexicano", *Excelsior*, 12 de octubre de 1993.

<sup>4</sup> FAO, *Anuario de Producción 1990*.

<sup>5</sup> M. A. Labra, "Economía y política del TLC entre México, Estados Unidos y Canadá", *Problemas del Desarrollo*, vol. 23, núm. 90, 1992.

<sup>6</sup> Citado por Manuel Ángel Gómez Cruz *et al.*, *Las negociaciones del sector agropecuario de México en el TLC*, CIESTAAM, UACH, 1993.

pacidad tecnológica con que cuenta cada uno. Esto nos habla de una brecha tecnológica profunda.

Al respecto, es conveniente hacer algunas observaciones sobre la capacidad tecnológica. Primero destacar una diferencia derivada de opiniones recogidas durante la exploración en los centros de investigación agrícola, y se refiere a lo siguiente: durante el apogeo de la revolución verde, la brecha tecnológica expresada en la calificación de los científicos y el tipo de investigaciones que se realizaban, era cualitativa y cuantitativa; ahora, en México se cuenta con un pequeño número de investigadores del mismo nivel de calificación, que realiza investigaciones de la misma complejidad a la que se manejan en países desarrollados, que en otra época no existía y que ahora se considera un elemento fundamental para ser más competitivos. Ciertamente, el nivel de vinculación con las necesidades de la industria y de los productores nacionales en general es bajo todavía pero se cuenta con más bases para poder hacer más.

Segundo, hacer notar que México fue la cuna de la revolución verde, en la que se generó y validó tecnología de alto rendimiento en trigo y maíz, dirigida fundamentalmente a las áreas irrigadas, así que existe toda una tradición de fitomejoradores, elemento que nos permite contar ahora con especialistas en la base para poder incorporar nuevas tecnologías a la función de mejoramientos biológicos.

En tercer lugar, es conveniente revisar la experiencia adquirida en esa época cuando el principal elemento de vinculación entre productores y centros de investigación lo habían constituido los investigadores y extensionistas agrícolas en instituciones públicas. Ahora, en el marco de la desregulación y privatización, esa relación se ha sustituido con los servicios de asistencia técnica de despachos privados. En la misma dirección, el propio gobierno permite el encarecimiento de la obtención de tecnologías al establecer lineamientos más precisos respecto a la protección de patentes, marcas, derechos de autor y próximamente del establecimiento de derechos sobre vegetales. Si bien lo anterior se fundamenta en la necesidad de proteger las grandes inversiones hechas para generar ciertas tecnologías, se traduce en una limitante al acceso a tecnologías, antes consideradas como bien público. Convendría rescatar la experiencia de vinculación anterior a partir de una tipología de productores.

Cuarto. En la actualidad se promueve un cambio en cuanto al financiamiento de la investigación agrícola, con el que se espera que haya una mayor participación del sector privado, pues hasta ahora la investigación agrícola recayó en instituciones del sector público, que ha reducido su financiamiento. Así pues, lo que podemos llamar el sistema nacional de investigación agrícola presenta las siguientes características:

a) Se parte de una concepción lineal del proceso de cambio técnico, asumiendo que, para innovar, hay que seguir una secuencia, sin tomar en cuenta que en realidad la innovación es un fenómeno multifactorial que puede partir de diversas fuentes y seguir diferentes trayectorias, proceso en el que además se pueden eliminar etapas.

b) El sistema crece con una perspectiva ofertista, apegándose a la idea de que, aumentando la oferta de conocimientos, la demanda de los productores vendría a su encuentro casi espontáneamente.

c) Esta desvinculación de las demandas del sector productivo ha contado todo este tiempo con la apática complacencia de este último, pues las empresas emiten quejas pero no toman iniciativa alguna para propiciar otra dinámica. Respecto a las organizaciones de productores, en México no existe una tradición una cultura para apoyarse en centros de investigación, cuando se presentan los problemas o, ante la necesidad de elegir, se recurre a la investigación ya hecha, la que se encuentra en el mercado.

d) A partir de las evidencias colectadas se puede comentar que la investigación realizada en el país en su mayor parte está lejos del estado del arte, desligada de las corrientes genéricas de conocimiento que constituyen los nuevos paradigmas tecnológicos y que prometen trazar las nuevas trayectorias. Todo esto también con la complicidad del sistema educativo, el cual, al no investigar y no estar vinculado con la producción, se mantiene al margen del progreso técnico.

e) Finalmente, la oferta nacional se ve afectada por la apertura comercial, la diferencia de precios con los productos de importación, las semillas; los fertilizantes y otros insumos se adquieren al precio del mercado y ya no tienen todos los mecanismos de compensación derivados de la acción de las empresas e instituciones del Estado, como la Productora Nacional de Semillas (Pronase), el Instituto Nacional de Investigación Forestal y Agropecuaria (Inifap), Fertimex, Albamex y

Conasupo, que han desaparecido como entidades públicas o reducido sus funciones.

Así, complementando información publicada y nuestro trabajo de campo, se obtuvo una visión más amplia sobre los actores del proceso de cambio tecnológico y del desarrollo mismo del sector agropecuario y el agroindustrial. En este sentido, se llegó a dos conclusiones iniciales: Por un lado, si bien la concepción de la política agrícola en el país en estos momentos luce impecable (al margen de nuestra posición ideológica frente a la misma), es decir se ha instrumentado con una base legal en cuanto a la propia estructura productiva, de comercialización y de distribución de acuerdo con los mercados a los que va dirigida, la dotación de recursos y la instrumentación concebidas para llevar a la práctica esta política es francamente insuficiente. Por otro lado, no podemos hablar de la existencia de un sistema agroindustrial integrado, sino más bien de que México cuenta con un conglomerado de empresas e instituciones con objetivos diversos y sin una idea que actúe como articulador.

En el entorno internacional, resalta aquí la prevalencia del proteccionismo agrícola en los países industrializados que erigen barreras no arancelarias al comercio y que además complementan las barreras de entrada a la tecnología, que son en sí un obstáculo para participar en el comercio internacional.

Ante esta situación, México reacciona implantando modernas formas de protección de la agricultura que, desafortunadamente, no corresponden por completo a lo que el país necesita. El esquema de subsidio constituido por Procampo, lejos de premiar, inhibe la productividad. Así, el resultado es que, por una parte, se perdió la oportunidad para utilizar el subsidio para promover un círculo virtuoso de modernización tecnológica, productividad y competitividad.

Por otra parte, el apoyo dirigido a los productores de subsistencia mediante este programa es insuficiente y su duración no es fácilmente asegurable.

En resumen, no queda más que reconocer que el punto de partida para una nueva dinámica tecnológica que genere cambios en la actividad agrícola es un tanto precario. Hemos ingresado a un Tratado de Libre Comercio del cual debemos observar las nuevas oportunidades comerciales, pero al mismo tiempo considerar que también entraña

serias amenazas, sobre todo si nuestras ventajas siguen siendo exclusivamente las aportadas por la naturaleza, es decir, la dotación de recursos naturales y aspectos microclimáticos.

En esas condiciones, es claro que las inversiones productivas tan deseadas y promocionadas fluirán solamente hacia sectores de valor agregado reducido, que son poco atractivos para otros países. No hay duda de que este patrón de desarrollo es altamente dependiente y vulnerable, además de que casi podemos asegurar que beneficiará solamente a los sectores que menos apoyo necesitan.

En otras palabras, si se continúa con la misma estrategia tecnológica global para el sector agropecuario, reproduciremos un modelo en el que surgirán islotes de excelencia derivados del desempeño destacado de algunas empresas más hábiles y mejor dotadas que las otras. Pero esta excelencia no será un reflejo de la situación nacional.

## PROPUESTA

Antes que nada, hay que cambiar la manera de ver las políticas y el sistema. Adoptar la concepción de un sistema agroindustrial integrado y apoyarlo con políticas de innovación, no necesariamente sólo con políticas científicas y tecnológicas. Romper con el enfoque lineal y ser pragmáticos: en el futuro cercano, México sólo puede aspirar a ser un maestro en la difusión de tecnología, adoptando de manera generalizada una estrategia de seguidor tecnológico, en la cual no importa el origen de la tecnología sino qué tan bien se aplica y qué tan rápido se domina.

Esto constituye un elemento importante para dar una nueva dinámica a esta actividad productiva. Pero si no existen otros factores, como la práctica de la democracia, objetivos nacionales que nos fijen el rumbo, una nueva ética empresarial que comprometa al sector privado no sólo con el lucro, sino también con la sociedad y el medio y un sentido de la urgencia en todos los mexicanos, se corre el riesgo de que las políticas tecnológicas se mantengan en el plano de la retórica.

Para sustentar esta vía, antes que nada hay que fijarse objetivos estratégicos. La organización de productores con un carácter económico



que permita tomar decisiones y al mismo tiempo genere consensos sobre el rumbo a seguir.

Otro elemento para esta nueva dinámica es que realmente se asigne valor estratégico al sector agropecuario, entendido además mediante el concepto de sistema agroindustrial.

Mejorar la formación de recursos humanos constituye la construcción de cimientos básicos. Sería un engaño pensar que podemos dar un salto tecnológico cualitativo importante si nuestras instituciones de educación superior siguen sin investigar y sin incursionar en los nuevos paradigmas científicos y tecnológicos.

Esto nos permitirá contar con la masa crítica de gente calificada, garantizar la capacidad para seleccionar, adoptar, desarrollar y asimilar las tecnologías requeridas en cada situación, con un enfoque de innovación multifactorial. Esta capacidad también nos permitiría aprovechar la inserción de México en diversos bloques económicos para realmente intensificar las relaciones de cooperación en el plano de la innovación.

En este escenario, las empresas y los productores tienen que asumir un papel más activo, abandonar su actitud reactiva, casi suicida y tomar la iniciativa para explorar diversas posibilidades tecnológicas. El Estado, a su vez, debe intervenir en este proceso. Dada la incertidumbre y los altos riesgos de la actividad innovadora, el Estado puede complementar los esfuerzos de otros entes evitando situaciones de subinversión en áreas estratégicas descuidadas por las fuerzas del mercado. En efecto, ninguna empresa privada participará en programas orientados a generar beneficios colectivos importantes para el desarrollo económico y social.

Por otro lado, la intervención del Estado impediría que amplios segmentos de pequeños productores se queden totalmente rezagados. Así, podrá desarrollar programas en los que incida en una mejor capacidad de gestión individual, pero de manera importante, para propiciar la organización de grupos de empresas y productores para generar polos de modernización tecnológica y empresarial.

Desde la Academia, asumir el compromiso de participar en la construcción de una nueva realidad, que nos permita superar carencias y desigualdades, nos lleva a pensar en la utopía. La utopía no como algo irreal inalcanzable sino como una búsqueda de esas nuevas realidades.

En este camino la agricultura está llamada a desempeñar un papel importante en la reactivación de la economía, por lo menos por tres vías:

1] garantizar la seguridad alimentaria, con la mayor autosuficiencia posible, impulsando la actividad de los productores tradicionales. Ningún país que mantenga su soberanía ha optado por depender de las importaciones para superar los problemas alimentarios;

2] conseguir su integración con los demás sectores de la economía;

3] generar divisas mediante la exportación de productos comerciales.

En la transformación de la actividad agrícola, la tecnología tendrá que desempeñar un papel importante, propiciando que el sector sea más productivo, diversificado e integrado con los demás sectores, a fin de que se generalicen los efectos positivos internamente y sea posible mejorar las condiciones de vida de los que participan en el agro.

**COMENTARIOS A LA PONENCIA**  
**“CAMBIOS TECNOLÓGICOS EN LA AGRICULTURA:**  
**BIOTECNOLOGÍA Y AGRICULTURA ORGÁNICA”**

**Arturo Bonilla\***

Nuevamente, como en anteriores ocasiones, debo agradecer a los organizadores de este Seminario, en especial al colega Emilio Romero, la oportunidad que me ha brindado para hacer los comentarios a las ponencias que se han presentado en esta sesión.

La participación oral de los ponentes, primero, y después la lectura de las ponencias ya concluidas, permiten corroborar el gran beneficio que se obtiene en el avance de las dudas que surgen en este tan decisivo aspecto de la vida económica y social de las naciones.

Sin exageración se puede afirmar que el creciente desarrollo de las fuerzas productivas que hoy contemplamos es uno de los elementos principales que, al mismo tiempo que reconstruye está destruyendo en forma impresionante el tejido social de nuestro tiempo de un modo tan dramático y desgarrador como no se ha presenciado en décadas anteriores. La lectura de las ponencias presentadas en esta sesión dan fe con distintos matices y énfasis lo antes afirmado.

Lo primero que se puede señalar es que se han presentado siete interesantes ponencias, todas ellas relacionadas con los cambios tecnológicos y del entorno social en que ocurren y que se están presentando en el seno de las actividades agropecuarias, las que poco a poco me he propuesto analizar.

**POLÍTICAS AGROPECUARIAS Y RECURSOS NATURALES**  
**(DE YOLANDA TRÁPAGA)**

Para facilitar la tarea que nos proponemos ejecutar he considerado conveniente empezar por la ponencia de la colega investigadora Yo-

\* Investigador del Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.

landa Trápaga, quien a mi juicio y por la naturaleza de su investigación, nos ofrece un estupendo encuadramiento de carácter mundial muy apropiado para facilitar la comprensión de las grandes tendencias que se llevan a efecto en el seno de la agricultura internacional, así como de sus más significativas causas, amén de sus principales fuerzas y protagonistas. En lo personal me parece todo un acierto el haber invitado a la doctora Yolanda Trápaga para participar en este Seminario.

Si partimos del hecho de que en un pequeño número de países altamente desarrollados se tiene el mayor peso específico de la producción mundial en general, si a ello le agregamos el que en esos países se llevan a efecto los cambios tecnológicos de mayor rapidez en comparación con otros países y épocas, y si en el caso de la producción agropecuaria se observan esas mismas tendencias en cuanto magnitud y en lo relativo a que en esos países también se concentran los principales cambios tecnológicos asimismo relacionados con el sector agropecuario, entonces se nos presenta un cuadro planetario que nos permite entrever las enormes dificultades y trabas que se interponen para que los países subdesarrollados puedan hacer frente a sus principales problemas y encontrar soluciones *ad hoc* a sus necesidades.

Al mismo tiempo que nos permite entender que en buena medida el destino mismo de la humanidad en cuanto a los asuntos relacionados con los cambios tecnológicos, así como del peso específico que ejercen en el volumen, valor, destino y características de la producción mundial, así como de sus contradicciones y rivalidades, hoy por hoy y en el futuro inmediato, dependen en buena medida de lo que ocurra en ese pequeño pero poderoso conjunto de países altamente desarrollados. Por ello, como lo señala la autora, "las naciones hegemónicas se encargan de diseñar la política del Norte y del Sur sin consultar a los países en desarrollo, pero haciendo obligatorio acatar las decisiones que toman de acuerdo con sus intereses y con carácter de aplicabilidad universal".

A riesgo de cometer alguna injusticia con la autora por alguna inadecuada calibración de los principales elementos en juego en el escenario internacional, me permitiré destacar los siguientes:

a] El comercio internacional sirve de escenario y medio para que los países avanzados puedan salir de su crisis.

b) Estos países, pese a lo que verbalmente sostienen, impulsan medidas de tipo proteccionista; tal es el caso de los bloques económicos como el TLC y la Unión Europea.

c) Los países avanzados tienen tres objetivos claramente delimitados: resolver los problemas internos que afrontan, mantener el equilibrio con los otros países rivales (y yo agregaría que de sobrepasarlos si se pudiera), y conservar su posición privilegiada frente a los países pobres.

d) En materia agropecuaria los países avanzados se proponen ampliar o mantener la independencia alimentaria y establecer un marco internacional favorable para que los países pobres se especialicen en la producción de hortalizas, frutas y productos tropicales, a manera de complementación subordinada a las necesidades de la población de esos países.

e) De tener éxito esta política, significaría para los países subdesarrollados la cancelación de la posibilidad de alcanzar la autosuficiencia alimentaria.

f) Frente al problema de la producción agropecuaria excedentaria, los países desarrollados se han propuesto también reducir el volumen de la producción agropecuaria, mediante la preservación de los recursos naturales, no usándolos durante un lapso.

En esta etapa de desarrollo del capitalismo, nos recuerda la autora, ya la sociedad “está otorgando el carácter de mercantil a factores que antes no eran reconocidos como tales, sino más bien como bienes gratuitos e inagotables”.

La introducción del costo ecológico necesariamente altera los costos de producción, pues los eleva, lo cual va en contra de las ganancias y opera restándole capacidad competitiva a las empresas, cualquiera que sea su naturaleza, por lo mismo esta contradicción conduce a una incesante confrontación entre rentabilidad, por un lado, y sustentabilidad, por otro.

De este conflicto ha estado saliendo triunfante el factor de la rentabilidad sobre el de sustentabilidad y ello será así en la medida en que “la sobreexplotación de los recursos naturales no afecte los costos reales de producción de la agricultura convencional”. Por lo mismo queda seriamente cuestionada “la viabilidad de una agricultura seriamente sustentable”. En efecto, así es, aunque en este juego macabro con la

muerte, los riesgos que se asumen con las prácticas de la agricultura convencional cada vez son mayores.

Esta misma preocupación que nos expresa la doctora Trápaga va a estar presente también en las otras ponencias que se presentaron en la misma sesión y que se relacionan con la viabilidad de la agricultura orgánica, también conocida como agricultura sustentable.

#### LA INNOVACIÓN TECNOLÓGICA EN LA MODERNIZACIÓN DE LA AGRICULTURA MEXICANA (DE MARÍA DEL CARMEN DEL VALLE)

En la interesante ponencia que nos presenta Carmen del Valle, del Instituto de Investigaciones Económicas, se hacen planteamientos de carácter macroeconómico, ubicando a las actividades agropecuarias en el pasado histórico reciente, a fin de establecer un marco adecuado para comprender los problemas que se les presentan a los productores agropecuarios en lo relativo al cambio tecnológico. Una vez establecido ese marco, en el trabajo se pasa a realizar una serie de primeras reflexiones importantes, derivadas de una investigación teórico-empírica de largo aliento que se adelanta en forma colectiva en el Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM.

Muchos investigadores coinciden en señalar que la agricultura de México se encuentra sumida en una larga crisis cuyas primeras manifestaciones datan de mediados de la década de los sesenta, y de la cual todavía no se sale a mediados de la de los noventa.

Para nuestra autora la tesis de la existencia de una larga crisis que azota al agro mexicano le sirve de punto de partida. A su juicio son dos los factores que permiten plantear la existencia de esa crisis, primero al observarse una pérdida de dinamismo en la producción de básicos, y segundo, con la pérdida de la autosuficiencia alimentaria. México a partir de entonces se va convirtiendo en importador creciente de productos agropecuarios.

Desde luego que la configuración de la crisis no se constriñe a esos elementos, sino que hay otros más que no se pueden soslayar y que aquí recordaremos en forma telegráfica, siguiendo a la autora: baja en la producción agrícola al disminuir su rentabilidad por la reducción del gasto público en el sector y del retiro del Estado de sus funciones

de apoyo, creciente desarticulación del sector agropecuario respecto del sector industrial, inadecuada asimilación de tecnología y por ende bajos rendimientos en promedio por hectárea, así como la contracción del mercado interno al reducirse el ingreso real de la población no agrícola. Lo anterior se acentúa por un largo periodo, al quedar marginados de los cambios técnicos un amplio espectro de productores, en el marco de una creciente y desventajosa competencia proveniente de la apertura comercial, impuesta por la política de ajuste que se establece a partir de la crisis de la deuda a principios de los ochenta.

No escapan a la autora los enormes riesgos que corre el sector agropecuario mexicano frente a las grandes diferencias existentes entre los sectores agropecuarios de Estados Unidos y de Canadá, en cuanto a productividad, recursos naturales, y elevados subsidios que los productores de esos dos países reciben de sus respectivos gobiernos, subsidios que en el caso mexicano han estado disminuyendo. Todo ello tiende a agravar la crisis del campo mexicano.

Desde luego, la propia Carmen del Valle reconoce que en medio de la crisis de la mayoría de los productores agropecuarios, una minoría se ha visto beneficiada a partir de su capacidad para adaptarse a los bruscos cambios que se han establecido en el periodo del neoliberalismo.

En este marco de condiciones se llevó a efecto el trabajo de campo, cuyos resultados se dan a conocer en la ponencia. Sin embargo, y antes de hacer algunos comentarios al respecto, vale la pena mencionar las concepciones teóricas que le sirvieron de base para realizar el trabajo de campo. En primer término rompe con la idea neoclásica que sostiene la tesis de que en el mercado existe perfecta difusión de la información y que también por la vía del mercado hay una perfecta transferencia de los cambios tecnológicos. En su lugar usa la teoría evolutiva del cambio técnico, la que no necesariamente significa gradualismo, sino que admite la presentación de cambios técnicos bruscos con inestabilidad.

A mi manera de ver las cosas, esta ruptura teórica tiene trascendencia no sólo porque se ha generalizado la concepción de que la mejor manera de entender a la economía real es la de suponer la existencia de la competencia perfecta, lo que en lugar de ayudar tiende a oscurecer la realidad, pero sobre todo porque el planteamiento que le sirve de

asidero está mucho más apegado a la realidad al suponer que en los cambios técnicos se presentan procesos graduales y cambios súbitos.

La otra concepción que se utilizó parte de la teoría de la ventaja competitiva en el sentido de que para determinar la capacidad de crear valor hay una interacción entre distintas unidades de un negocio y de éstas con fuerzas competitivas en su entorno.

Esta concepción me parece acertada en tanto rechaza implícitamente la concepción de que en la oferta productiva todos los productores poseen la misma capacidad de influir en el mercado y que, llevada a sus extremos, como en el caso del supuesto de la competencia perfecta, ningún productor puede influir en la oferta.

El otro elemento conceptual básico que utiliza es la de considerar los sistemas agroindustriales como encadenamientos productivos. Con ello se rompe con la concepción de una agricultura aislada del resto de la economía. También me parece un acierto el haber trabajado con esta concepción teórica, pues como en los casos anteriores es más realista.

Dicho lo anterior pasaré a hacer breves comentarios sobre algunos resultados de su trabajo de campo que conviene poner en relieve:

a) Se confirman las enormes diferencias entre el sector agropecuario con relación al industrial.

b) Se corrobora la pérdida del peso específico de la producción agropecuaria en su relación con el PIB.

c) Disminuye la participación de la población económicamente activa del sector primario.

d) Todavía una tercera parte de la población vive en el medio rural.

e) Un número importante de productores rurales cuentan con recursos físicos y disponen de fuerza de trabajo.

f) Los efectos negativos observados en el conjunto del sector primario no fueron tan graves para el sector agroindustrial, en la medida en que éste pudo disponer de materias primas e insumos importados.

g) Aun cuando las grandes empresas agropecuarias están mejor capacitadas que otro tipo de productores agropecuarios, tienen limitaciones, sobre todo en lo concerniente a la gestión financiera y de mercadeo.

h) En el caso de las pequeñas empresas agroindustriales, además de padecer las limitaciones arriba señaladas para las empresas grandes, tienen serias limitaciones en gestiones de recursos humanos, administración de operaciones y manejo de cómputo, entre otros.



i] Con la experiencia acumulada en la etapa de la revolución verde, la cual se debe aprovechar sobre todo en las relaciones que existían entre centros de investigación y los productores, ya se ha logrado conformar un número modesto de investigadores, pero de alto nivel.

j] En la actualidad la investigación que en materia agropecuaria se realiza en el país en su mayor parte está un tanto desligada de los más importantes logros que se van alcanzando en otras latitudes.

Para hacer frente a esta situación tan desventajosa para el sector agropecuario nacional, correctamente nos sugiere la autora considerar a la tecnología como un bien público, evitando que se siga privatizando como ha ocurrido en los últimos años. De seguirse con este modelo sólo se crearán lunares de excelencia en medio de una agricultura estancada.

Asimismo Carmen del Valle sugiere erradicar los actuales vicios del sistema de investigación agropecuario: a] la concepción lineal del proceso de cambio técnico, que en realidad es multifactorial; b] eliminar la concepción ofertista de los conocimientos, que concibe la búsqueda espontánea de los productores de los mismos; c] desvincular la investigación de las demandas de los productores, rompiendo además con su apatía al respecto al recurrirse a lo que ofrece el mercado. El Estado debe desempeñar un papel de promoción y difusión de la investigación.

En materia tecnológica México debe adoptar la difusión de la misma sin importar su origen y ver qué tan rápido se domina y qué tan bien se aplica. Por último, nos plantea la autora que además de todo lo anterior se requiere la concurrencia de “otros factores, como la práctica de la democracia [con], objetivos nacionales que fijen el rumbo [y], una nueva ética empresarial no sólo con el lucro sino también con la sociedad y el medio”. Siempre con la mira en tres objetivos fundamentales: la autosuficiencia alimentaria, la cabal integración del sector agropecuario con el resto de la economía, y conseguir divisas mediante la exportación.

#### LA AGRICULTURA ORGÁNICA, LA GLOBALIZACIÓN Y LAS REFORMAS INTERNAS AL CAMPO (DE FELIPE TORRES TORRES)

Como parte de una investigación mayor, la ponencia que nos presenta Felipe Torres, del Instituto de Investigaciones Económicas, nos ofre-

ce una serie de reflexiones como avances de ese estudio. Por su importancia vale la pena realizar algunos comentarios a sólo dos o tres tópicos de los varios que se podrían comentar de esta interesante ponencia.

El autor nos plantea que los modelos de desarrollo seguidos hasta el presente han hecho caso omiso, y han ido aun en contra, de lo que en la actualidad se considera como desarrollo sustentable, en la medida en que para lograr ese desarrollo cada vez es creciente la destrucción de la naturaleza. Lo anterior es así al actuar las leyes del mercado, lo cual hace incompatible su funcionamiento con la preservación del sistema ecológico.

Como el mercado esta ahí y no se puede eliminar de la noche a la mañana, entonces hay que tomarlo tal vez como un mal necesario y aun habría que tomarlo por lo menos parcialmente como un medio para impulsar el desarrollo sustentable y aunque en el desarrollo económico no se haya introducido una estrategia para preservar el medio ecológico, dada la creciente gravedad de los atentados que cotidianamente se cometen contra el ecosistema, hasta el punto en que se podría poner en peligro la propia subsistencia humana y aun hasta otros siglos de vida, urge tomar medidas al respecto para detener esa creciente degradación.

Pero como muy bien lo señala el colega Torres, los costos para la preservación del sistema ecológico todavía no se consideran en lo fundamental como factores que deben considerarse en el establecimiento de los precios. Lo peor de todo es que si se continúa con los mismos procesos productivos en un lugar ya degradado, el único cambio sería el de la elevación de los costos y precios de los productos obtenidos en esas condiciones, pero de ningún modo podría garantizarse que con la elevación de los costos se podría lograr restituir a la naturaleza lo que brutalmente se le ha arrancado.

Antes de llegar a ese punto límite, el autor nos propone que el Estado intervenga mediante la aplicación plena del estado de derecho y que desaparezcan las condiciones que hacen posible la existencia de monopolios. Como es de comprenderse ambos objetivos son muy difíciles de alcanzar por dos factores necesarios e indispensables que en la actualidad existen pero que no tienen suficiente fuerza. Me refiero a que no hay suficiente voluntad política para asumir los costos que implicaría el rescate y la preservación del ambiente. Como botón de

muestra está la posición que asumió el gobierno de George Bush en la reunión mundial para discutir los problemas del deterioro ambiental conocida como “Cumbre de la Tierra”, efectuada en 1992 en Río de Janeiro. Su delegación fue la única que votó en contra de la declaración final de esa importante junta. No habría que descartar la hipótesis, que tiene cierto grado de congruencia, de que la oposición del gobierno estadounidense se derivó sólo de pensar en los altísimos gastos que eventualmente se tendrían que hacer para detener el deterioro del ecosistema.

En contraste, y para poner de manifiesto que cuando hay voluntad política sí es posible realizar cosas que se pueden antojar hasta delirantes, recordemos el siguiente ejemplo: cuando el propio gobierno de George Bush tomó la decisión de hacerle la guerra a Sadam Hussein de Irak, por la invasión que este país había hecho en Kuwait, no se midieron los costos, los que por supuesto fueron altísimos. Tan grandes fueron que Estados Unidos, perdóneseme la expresión, tuvo que limosnearle dinero a Japón, a Alemania y a Arabia Saudita para que le ayudaran a financiar la guerra contra Irak. Para la guerra sí hubo dinero, para preservar el ambiente no lo “hay”.

Pero la falta de voluntad política por parte de los gobiernos para hacer frente a las gigantescas inversiones que se requieren para detener el deterioro del ambiente, a la vez que es causa es también efecto. Con esto último queremos decir que si los gobiernos pueden asumir de la manera más fresca y cómoda una actitud de sólo un compromiso verbal, pero nada o casi nada en los hechos, ello a su vez se debe a la falta de voluntad política por parte de la sociedad. Es decir, en la actualidad no hay la suficiente presión política de tipo social para que los gobiernos hagan frente a las necesidades de preservar el ambiente, lo que a su vez es consecuencia de la falta de conciencia social respecto al peligro creciente que afronta toda la humanidad si continúan los patrones actuales de producción y de consumo.

En efecto, para preservar el medio no sólo se requeriría elevar la conciencia social de todos los seres humanos hasta un nivel que jamás se ha conocido en la historia de la especie humana. Pero no sólo eso, sino que además se tendría que tener a todas las naciones operando en un marco de libertad y democracia completas. De operar esas condiciones entonces sería posible, como se sugiere en el trabajo que se co-

menta, "escuchar las demandas de todos los sectores sociales". Por supuesto también se haría factible meter en cintura a los grandes monopolios, como lo plantea el colega Torres en su trabajo. Lograr esos objetivos suena muy ambicioso y parece inalcanzable, pero de todos modos hay que hacerlo.

Otro de los tópicos que quisiera comentar del trabajo de Felipe Torres se refiere al de la agricultura orgánica. A este respecto el colega está convencido, y a mi juicio tiene razón, de que el rescate de la agricultura orgánica es tal vez la vía más idónea para la producción agrícola que no afecte al ecosistema, es decir, de aquel tipo de producción agrícola que por centenares de años han aplicado los campesinos; de ahí su otro nombre de agricultura tradicional, esto es, como una especie de zona de refugio ante "el abrumador liderazgo de Japón y Estados Unidos en función de sus ventajas tecnológicas y financieras" en cuanto a desarrollo de la biotecnología se refiere.

El retorno a la agricultura orgánica de ninguna manera significa hacer caso omiso de los avances científicos, sino que éstos deben incorporarse paulatinamente en una compleja interacción con los campesinos que la practican, pero esa incorporación tiene que ser cautelosa, plantea el autor, al provenir varios de ellos, aunque no exclusivamente, de la biotecnología. Ésta relativamente nueva ciencia, en distintos aspectos es muy prometedora, sobre todo si se toma en cuenta que varios de los avances biotecnológicos se complementan con la agricultura orgánica.

Infelizmente los desarrollos de la investigación en este campo de las ciencias lo están conduciendo poderosas empresas transnacionales cuya mira no es el apoyo *per se* a la agricultura orgánica sino que más bien su interés estriba en obtener más lucro por medio de la obtención de mejores productos en el menor tiempo posible, o bien en obtener productos de mayor tamaño, o de sabor, color, resistencia a plagas, o a climas más hostiles o menos propicios, todo lo cual es positivo para cualquier tipo de agricultura.

El inconveniente de todo esto no radica en alcanzar esos objetivos, sino en el carácter monopolístico, exclusivista y excluyente, que se logra socialmente con estos avances, pero que adquieren ese carácter por medio del mecanismo de los precios, lo cual redundará en acentuar las diferencias de ingreso y de capital de los propios agricultores en esca-

las local, regional, nacional e internacional. Desafortunadamente los campesinos serían los que menor número de condiciones financieras reunirían para adquirir esas innovaciones, salvo que se lograra hacer del avance tecnológico un bien público y no privado, como lo sugiere la colega Carmen del Valle en la ponencia comentada. Pese a las bondades que contiene la agricultura orgánica hay en la actualidad varios escollos que operan en contra de su posible viabilidad. De acuerdo con el autor hay por lo menos los siguientes que conviene subrayar: *a*] el establecimiento de normas de control de la calidad de los productos agropecuarios orgánicos, sin la intervención de los nacionales, aunque ya existe por lo menos un organismo nacional certificador, como la Universidad de Colima; *b*] las reformas al artículo 27 de la Constitución que favorecen la desaparición del campesinado, y *c*] la prevalencia del Tratado de Libre Comercio que impulsa un modelo agro exportador, el cual contribuye a la desaparición de los campesinos y por ende a la anulación de la agricultura orgánica que ellos practican.

**E**n *La modernización del campo y la globalización económica* el lector encontrará una obra que conjuga una vasta experiencia de destacados especialistas en estudios del sector primario y economía agrícola donde no sólo analizan la cuestión sectorial sino que la integran a un contexto internacional, lo que permite tener otra versión, a la par que nuevas alternativas sugerentes y aplicables al campo mexicano y sus campesinos.

Eulalia Peña Torres es miembro del personal académico del Instituto de Investigaciones Económicas, es coautora de varios libros, entre ellos: *La economía mexicana en el umbral del siglo XXI -antología-*; *El abasto alimentario en las regiones de México*; *Zona Metropolitana de la ciudad de México. Complejo geográfico, socioeconómico y político, qué fue, qué es y qué pasa.*

Emilio Romero Polanco es investigador del II Ec, coordinador del Área Sector Primario y Economía Agrícola (1993-1994) y profesor en las Facultades de Economía, de Ciencias Políticas y Sociales y de Filosofía y Letras, entre otras, y coautor de varios libros como: *Desarrollo agrícola y crédito rural en México*, *El campo mexicano en el umbral del siglo XXI* y *Retos de la soberanía alimentaria*, entre otros.

Diseño: Vicente Rojo Camá

ISBN-968-36-4764-2



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO